



TERRITÓRIOS TURÍSTICOS EM ÁREAS COSTEIRAS. O *RESORT*:
ENTRE O PRODUTO TURÍSTICO, O PRODUTO IMOBILIÁRIO E O PRODUTO URBANÍSTICO

Ramo de Doutoramento em Urbanismo

Célia Sousa Martins

Sob orientação da Professora Doutora Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor
2020



**TERRITÓRIOS TURÍSTICOS EM ÁREAS COSTEIRAS. O RESORT:
ENTRE O PRODUTO TURÍSTICO, O PRODUTO IMOBILIÁRIO E O PRODUTO URBANÍSTICO**

Ramo de Doutoramento em Urbanismo

Célia Sousa Martins

Sob orientação da Professora Doutora Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco

Presidente do Júri: Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral, Professor Associado com Agregação da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutor José Manuel Henriques Simões, Professor Catedrático do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;

Doutor Jorge Manuel Rodrigues Umbelino, Professor Coordenador Principal da Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril;

Doutor Álvaro António Gomes Domingues, Professor Associado da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto;

Doutro Pedro Conceição Silva George, Professor Associado da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa;

Doutora Cristina Soares Ribeiro Gomes Cavaco, Professora Auxiliar da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.



Tese financiada pela: Fundação para a Ciência e a Tecnologia
(SFRH/BD/101552/2014)



Com o apoio do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor

2020

Com o desenvolvimento turístico massificado das áreas costeiras, nas últimas décadas, emerge uma urbanização turística dispersa, com consequências relevantes nos processos e formas de ocupação do território. Neste âmbito, o *resort* tem a sua quota de responsabilidade, participando ativamente no processo de turistificação do território. Contudo, da implantação e espacialização de *resorts turísticos* ressalta um conjunto de problemas e contradições que justificam uma reflexão atenta ao nível do planeamento e do desenvolvimento dos espaços turísticos nas áreas costeiras.

A investigação, de natureza analítica e interpretativa, procura introduzir um olhar inovador sobre o *resort*, considerado como um produto híbrido que orbita em torno de três esferas diferentes: uma esfera turística, relacionada com a sua vocação funcional principal; uma esfera imobiliária, associada à capitalização económico-financeira dos empreendimentos; e uma esfera urbanística, relacionada com a natureza morfológica dos assentamentos. A partir de um amplo suporte teórico e empírico, procuramos compreender o processo de produção e desenvolvimento de duas gerações de *resorts* que são semelhantes ao nível da forma mas distintas ao nível dos processos respeitantes à sua génese e desenvolvimento.

A metodologia assenta numa abordagem que convoca a morfologia urbana como disciplina central da investigação empírica. Exploramos a vertente processual por via da análise das políticas públicas do turismo e do ordenamento do território e os seus efeitos na vertente espacial e funcional por via do estudo do caso de Óbidos, analisando de forma crítica a transformação da área costeira a partir do modelo de urbanização por *resort*.

Os resultados confirmam o diálogo assíduo entre cada uma das dimensões que sustentam a tríade conceptual do *resort*, apontando para a necessidade de reforçar a importância da dimensão urbanística à luz de uma articulação e compatibilização da ação entre as políticas e os instrumentos do turismo e ordenamento do território, pois continua a subsistir uma lógica de ocupação fragmentada, em detrimento de uma integração urbano-territorial.

Neste sentido, a investigação procura traçar linhas de orientação estratégica para o planeamento e ordenamento turístico com o intuito de contribuir para uma territorialização sustentável do *resort*, no presente e no futuro.

PALAVRAS-CHAVE:

TURISMO, URBANIZAÇÃO TURÍSTICA, RESORT, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, MORFOLOGIA URBANA

With the massive tourism development of coastal areas in recent decades, dispersed tourism urbanization has emerged, with relevant consequences in the processes and forms of occupation of the territory. In this context, the resort has its share of responsibility, actively participating in the process of turistification of the territory. However, the establishment and spatialization of tourist resorts leads to a set of problems and contradictions that justify a careful reflection on the level of planning and development of tourist spaces in coastal areas.

From an analytical and interpretative perspective, the research seeks to introduce an innovative look at the resort, considered as a hybrid product that orbits around three different spheres: a touristic sphere, related to its primary functional vocation; a real estate sphere, associated with the economic and financial capitalization of the projects; and an urbanistic sphere, related to the morphological character of the settlements. Based on a broad theoretical and empirical support, we seek to understand the production and development process of two generations of resorts which are similar in terms of urban form, but distinct in term of processes concerning their genesis and development.

The methodology is based on an approach that calls urban morphology as the central discipline of empirical research. We explore the procedural framework through the analysis of tourism regulation and spatial planning and their effects on the spatial and functional field through the case study of Óbidos by critically analyzing land take and urbanization in coastal areas driven by tourism developments.

The results confirm there is a constant dialogue between each of the dimensions that support the resort's conceptual triad, pointing to the need to reinforce the importance of the urban dimension in light of the articulation and compatibility of action between tourism policies and instruments and tourism planning, since there remains a fragmented occupation to the detriment of an urban-territorial integration.

This research outlines a set of strategic guidelines for tourism spatial planning towards the sustainable territorialization of the resort, now and in the future.

KEYWORDS:

TOURISM, TOURISM URBANIZATION, RESORT, SPATIAL PLANNING, URBAN MORPHOLOGY

AGRADECIMENTOS

O processo de investigação que culminou nesta tese configura um longo percurso de transformação pessoal. Contam-se experiências e mudanças marcantes que foram pontuados por momentos altos e outros baixos, mas sempre vividos com muita determinação na esperança de chegar a este dia e escrever, por fim, estas palavras de profundo apreço. Pois, este trabalho, fruto de um esforço pessoal, não teria sido possível sem a colaboração e o apoio de várias pessoas e instituições que, de uma forma ou outra, contribuíram para a sua concretização.

O meu primeiro agradecimento é endereçado à minha orientadora Cristina Cavaco pelo rigor da orientação científica, disponibilidade, partilha de conhecimento, que se traduziram em muitos momentos de reflexão e crescimento pessoal e profissional e, ainda pela constante motivação e amizade.

Ao João Cabral, mentor intelectual e responsável por este estudo, por tudo o que me fez ver, pensar, questionar, (des)construir, despertando-me para a investigação cruzando novos temas, novos lugares e novos autores. Pelo privilégio de ter sentido sempre a sua confiança e amizade.

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. pela atribuição da bolsa de doutoramento e ao Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura que possibilitou a minha participação e divulgação desta investigação em vários eventos nacionais e internacionais de natureza científica.

Às várias instituições públicas, entidades privadas e especialistas que apoiaram esta investigação através da cedência de informação, documentação e cartografia, em especial à Câmara Municipal de Óbidos e ao Centro de Documentação e à Direção de Valorização da Oferta do Turismo de Portugal, I.P. e à Direção-Geral do Território; Também, aos responsáveis e técnicos dos empreendimentos estudados, nomeadamente, *Praia d'el Rey Golf & Beach Resort*, *West Cliffs*, *Royal Óbidos SPA & Golf Resort* e *Bom Sucesso Resort*.

À equipa do Projeto de Investigação *Espacetur* – Planeamento dos Espaços Turísticos em Áreas Costeiras da Faculdade de Arquitetura, os investigadores João Cabral, Cristina Cavaco, João Manuel Carvalho, e do Instituto Geografia e Ordenamento do Território, os investigadores, José Manuel Simões, Carlos Ferreira, Eduarda Marques da Costa. Também ao Diogo Fonseca e, especialmente ao André Oliveira pela amizade e energia contagiante, sempre pronto a ajudar e partilhar.

Um especial agradecimento a todos os Professores e Colegas do curso de doutoramento em urbanismo, pela partilha de ideias e experiências e pelo bom ambiente de trabalho.

À Cristina Henriques pela amizade, pelas dicas no tratamento da informação espacial, pelos seus conselhos, disponibilidade e estímulo sempre presente.

À Mara Santos pela amizade e pela disponibilidade e apoio na transmissão de dados e informação.

Ao Nuno Machado que me levou mais perto do céu com o seu autogiro, possibilitando-me captar registos fotográficos que enriqueceram visualmente este trabalho.

À Rita Zina, um pilar precioso desta aventura, à Tânia Martins, pela confiança constante, ao António Amado, outro companheiro especial desta aventura, à Ana Pagliuso e à Laura Chagas nos auxílios finais.

A todos os meus queridos amigos, pelo apoio, generosidade e compreensão e que me foram encorajando com as suas palavras e companhia, mesmo nos momentos de maior isolamento.

À minha família, em especial à minha filha Amália pelo amor e alegria que preenche a minha vida; ao meu pai Victor, pelo apoio incondicional e por ter sido o meu porto seguro no final desta caminhada. Por fim, à memória da minha mãe Virgínia a quem dedico este trabalho.

RESUMO	ii
ABSTRACT	iv
AGRADECIMENTOS	vi
ÍNDICE	viii
ÍNDICE DE FIGURAS	xii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xvi
ÍNDICE DE TABELAS	xviii
LISTA DE ACRÓNIMOS	xx
 INTRODUÇÃO	 1
PARTE I - A TURISTIFICAÇÃO DO TERRITÓRIO.....	9
CAPÍTULO 1. A URBANIZAÇÃO TURÍSTICA EM ÁREAS COSTEIRAS.....	11
1.1. ENTRE LUGARES INVESTIDOS E INVENTADOS PELO TURISMO	15
1.1.1. SOBRE O TURISMO	15
1.1.2. A DUPLA REVOLUÇÃO URBANA DO TURISMO	21
1.1.3. OS LUGARES TURÍSTICOS	25
1.2. PORTUGAL: A TURISTIFICAÇÃO DO LITORAL	33
1.2.1. PERSPETIVA EVOLUTIVA E ESPACIAL DA URBANIZAÇÃO DO TURISMO E DO LAZER	33
1.2.2. DAS SEGUNDAS RESIDÊNCIAS AO TURISMO RESIDENCIAL	42
1.3. SÍNTESE DO CAPÍTULO	49
CAPÍTULO 2. O RESORT E A DINÂMICA ECONÓMICA DO TURISMO.....	52
2.1. CONCEPTUALIZAÇÃO DO RESORT	56
2.1.1. O RESORT, UMA PERSPETIVA GLOBAL	57
2.1.2. O RESORT, NO CONTEXTO NACIONAL	65
2.2. TURISMO, IMOBILIÁRIO, GOLFE: “A TEMPESTADE PERFEITA”	70
2.2.1. SETOR DO TURISMO	72
2.2.2. SETOR DO IMOBILIÁRIO TURÍSTICO	77
2.2.3. SETOR DO GOLFE	91
2.3. SÍNTESE DO CAPÍTULO	105
PARTE II - PROCESSO DE PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO RESORT	107
CAPÍTULO 3. MATRIZ DE LEITURA E INTERPRETAÇÃO DO RESORT	109
3.1. A MORFOLOGIA URBANA COMO ABORDAGEM DISCIPLINAR	113
3.2. O OBJETO EMPÍRICO	116
3.3. DEFINIÇÃO DA MATRIZ DE LEITURA	119
3.3.1. ABORDAGEM CONCEPTUAL: UMA VISÃO TRIPARTIDA DO RESORT	120

3.3.2. ABORDAGEM INSTRUMENTAL: UMA GRELHA DE ANÁLISE MULTIESCALAR	139
CAPÍTULO 4. GÉNESE E DESENVOLVIMENTO DO RESORT HISTÓRICO.....	147
4.1. A AFIRMAÇÃO DO TURISMO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	151
4.1.1. A ÂNCORA ESTRATÉGICA DO “TURISMO DE QUALIDADE”	151
4.1.2. O DESPERTAR DE NOVAS CONCEÇÕES DE DESENVOLVIMENTO NO QUADRO DE UMA POLÍTICA SETORIAL DO TURISMO.....	160
4.2. O PLANEAMENTO DA OCUPAÇÃO TURÍSTICA	162
4.2.1. OS PRIMEIROS ENSAIOS.....	163
4.2.2. OS PRIMEIROS PROT E O ENQUADRAMENTO DOS PROJETOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS ESTRUTURANTES	173
4.3. A ADAPTAÇÃO DA REGULAÇÃO TURÍSTICA A UMA REALIDADE INSTALADA.....	182
4.3.1. A INSÍGNIA “DE INTERESSE PARA O TURISMO”	183
4.3.2. LICENCIAMENTO CENTRALIZADO NA TUTELA DO TURISMO	185
4.3.3. IMPLICAÇÕES DA COEXISTÊNCIA DOS USOS RESIDENCIAIS E TURÍSTICOS	189
4.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	194
CAPÍTULO 5. GÉNESE E DESENVOLVIMENTO DO RESORT CONTEMPORÂNEO.....	197
5.1. RESORTS INTEGRADOS E TURISMO RESIDENCIAL ENQUADRADOS NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO	201
5.1.1. PRODUTO TURÍSTICO ESTRATÉGICO NACIONAL “RESORTS INTEGRADOS E TURISMO RESIDENCIAL”	202
5.1.2. CAPTAÇÃO DE INVESTIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA OFERTA: ESTATUTO PIN.....	216
5.1.3. CAPTAÇÃO DE INVESTIMENTO E INCREMENTO DA PROCURA: A MARCA PORTUGAL.....	224
5.2. CONTRADIÇÕES DO PLANEAMENTO TERRITORIAL NA ERA DA SUSTENTABILIDADE	231
5.2.1. UM RECUO LEGAL QUE SIGNIFICOU UM NOVO AVANÇO PARA O RESORT	232
5.2.2. DIRETRIZES PARA A ESPACIALIZAÇÃO DOS RESORTS NOS PROT.....	236
5.2.3. OS PASSIVOS TERRITORIAIS DO TURISMO	252
5.3. PROCESSO DE INSTALAÇÃO E EXPLORAÇÃO SOB UMA GESTÃO INTEGRADA.....	256
5.3.1. PROCESSO DE INSTALAÇÃO CENTRALIZADO NO MUNICÍPIO	257
5.3.2. NOVO PARADIGMA DE EXPLORAÇÃO TURÍSTICA	262
5.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	266
CAPÍTULO 6. ÓBIDOS, UM TERRITÓRIO EM MODO DE ESPERA	269
6.1. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL	273
6.2. EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO TURÍSTICA E PLANEAMENTO TERRITORIAL.....	276
6.2.1. AS PRIMEIRAS URBANIZAÇÕES TURÍSTICO-IMOBILIÁRIAS.....	278
6.2.2. O PDM: UMA PORTA ABERTA PARA UMA SEGUNDA GERAÇÃO DE RESORTS.....	286
6.2.3. A SUSPENSÃO DO PDM: A NECESSIDADE DE AVALIAR A CAPACIDADE DE CARGA	290
6.2.4. ALTERAÇÃO AO PDM: UM MODELO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO	296
6.3. UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL FRAGMENTADO.....	304

6.3.1. <i>UMA PAISAGEM ALTERADA E INACABADA</i>	305
6.3.2. <i>ESTRUTURA TERRITORIAL</i>	314
6.4. <i>A DIMENSÃO URBANÍSTICA DO RESORT</i>	329
6.4.1. <i>A CONSTRUÇÃO DE UM LUGAR INVENTADO</i>	329
6.4.2. <i>SINGULARIDADES MORFOLÓGICAS</i>	331
6.4.3. <i>O IMPERATIVO DA QUALIDADE</i>	355
6.5. <i>SÍNTESE DO CAPÍTULO</i>	364
 PARTE III - A TERRITORIALIZAÇÃO DO TURISMO	369
CONCLUSÕES: PARA UMA ESTRATÉGIA TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO	371
O PROCESSO DE PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO RESORT	375
PLANEAMENTO E GESTÃO DOS ESPAÇOS TURÍSTICOS EM ÁREAS COSTEIRAS	380
PARA UMA TERRITORIALIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DO RESORT	389
 BIBLIOGRAFIA	403

APÊNDICES E ANEXOS

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese da estrutura da tese	7
Figura 2 - Lazer, Recreio e Turismo (Modelo de Tribe).....	19
Figura 3 - Localização dos lugares turísticos no Mundo por períodos.	25
Figura 4 - Tipologia de lugares turísticos	28
Figura 5 – Ciclo de vida do destino turístico segundo Butler.....	30
Figura 6 - Plantas parciais da Urbanização da Granja.	35
Figura 7- Vista aérea do Estoril	36
Figura 8 - Capacidade hoteleira global por distrito (camas) – 1970 1980	38
Figura 9 - Função turística, 2011.....	41
Figura 10 - Peso das residências de uso sazonal ou secundárias no total de alojamentos, 2011.....	41
Figura 11 – Resort <i>Dolce CampoReal Lisboa</i> (Torres Vedras)	67
Figura 12 – Resort <i>Aqualuz Tróia</i> (Tróia)	67
Figura 13 – A marca “Resort” fora do contexto da figura legal do conjunto turístico.....	69
Figura 14 - Portugal, 2017 Dormidas turísticas de estrangeiros, segundo o continente de origem (%).....	74
Figura 15 - Portugal 2005-2011 O <i>resort</i> no ciclo macroeconómico.	85
Figura 16 - Portugal Campos de golfe por regiões.....	93
Figura 17 - Portugal Situação: Campos de golfe	94
Figura 18 - Quando o jardim lá de casa é o campo de golfe.....	97
Figura 19 - Valor acrescentado da habitação num empreendimento com campo de golfe.....	102
Figura 20 - Projetos básicos dos campos e consequências para o negócio imobiliário e turístico	102
Figura 21 – Representação esquemática dos modelos de desenvolvimento territorial.....	116
Figura 22 – Confronto de duas gerações de <i>resort</i>	119
Figura 23 – Metodologia da investigação empírica	120
Figura 24 – Resort: Produto Turístico	136
Figura 25 – Resort: Produto Imobiliário.....	137
Figura 26 – Resort: Produto Urbanístico	138
Figura 27 – Grelha de análise multiescalar:	139
Figura 28 – Grelha de leitura multiescalar suportada pelos vetores redes, usos e densidades.....	145
Figura 29 - Promoção do Algarve.....	164
Figura 30 - Mapa do zonamento turístico	166
Figura 30 - Vilamoura Compensações (exemplos)	182
Figura 32 - Vilamoura, 1965 Distribuição da oferta hoteleira e das áreas residenciais	192

Figura 33 - “Metacapitalismo”.....	202
Figura 34 - Bases da proposta de valor por regiões (NUT II).....	205
Figura 35 - PENT Contribuição dos produtos turísticos por casa região.....	207
Figura 36 - Resorts Estratégia de localização em <i>cluster</i>	208
Figura 37 – Resorts Investimentos previstos por regiões, (2006-2016).....	210
Figura 38 - Previsão de crescimento da oferta de resorts por regiões, (2006-2016).....	211
Figura 39 – Estratégia Turismo 2027 – Eixos Estratégicos.....	214
Figura 40 – Estratégia Turismo 2027 – Metas para o turismo em Portugal 2017-2027.....	214
Figura 41 – Tramitação dos projetos PIN.....	218
Figura 42 – Regime especial aplicável aos projetos PIN.....	219
Figura 43 - Distribuição dos projetos turísticos PIN.....	223
Figura 44 – Panorama do imobiliário turístico pré-crise.....	225
Figura 45 - Linhas de ação para captação de investimento estrangeiro.....	226
Figura 46 - Portugal 2012-2017: Autorizações de residência para atividade de investimento (ARI).....	230
Figura 47 - Mitos e Realidades.....	232
Figura 48 – Políticas Públicas e Resorts Cronologia das principais medidas do quadro jurídico (1990-2015).....	233
Figura 49 – Estrutura do Sistema de Gestão Territorial.....	238
Figura 50 - PROT Modelos Territoriais do Turismo.....	241
Figura 51- PROT Algarve Sistema do Litoral.....	244
Figura 52 – Polígonos e linhas.....	252
Figura 53 - Passivos Territoriais do Turismo.....	255
Figura 54 - Tramitação de um PIP em solo rústico.....	258
Figura 55 – Enquadramento territorial dos casos de estudo.....	276
Figura 56 – Linha cronológica da ocupação turística.....	277
Figura 57 – Bom Sucesso – Planta de zonamento.....	280
Figura 58 – Primeiro projeto urbano da Praia d’el Rey.....	282
Figura 59 – PU Turisbel/Casalito - Planta de zonamento.....	284
Figura 60 – Projeto urbano da Praia d’el Rey (1993).....	284
Figura 61 – Hotel Marriott.....	285
Figura 62 – The <i>BeachFront</i> - de frente para a praia.....	285
Figura 63 – Zonamento da área de estudo e os <i>resorts</i> após primeira publicação do PDM.....	289
Figura 64 – Bom Sucesso Estrutura Ecológica.....	295
Figura 65 – Bom Sucesso Elementos estruturantes do modelo de organização territorial.....	296
Figura 66 – PDM de Óbidos Planta de ordenamento (2013).....	300
Figura 67 – Alteração ao PDM de Óbidos Unidades de execução (2013).....	302
Figura 68 – À esquerda as aldeias e vilas de Óbidos, à direita os <i>resorts</i> de Óbidos.....	305

Figura 69 – Área de estudo Evolução da ocupação turística.	307
Figura 70 – Ruínas modernas I	312
Figura 71 – Ruínas modernas II	312
Figura 72 – Acesso fechado	312
Figura 73 – <i>Hotel residences</i> em construção	312
Figura 74 – Quintas de Óbidos Passivo territorial I	314
Figura 75 – Royal Óbidos Passivo territorial II	314
Figura 76 – A união de partes.	315
Figura 77 – Óbidos Cadastro da propriedade rústica	316
Figura 78 – Mapa das unidades de paisagem.....	317
Figura 79 - Habitats naturais e seminaturais presentes na área do sítio PTCON0056.	319
Figura 80 – (Extinta) Rede Natura 2000 da Faixa Costeira.....	319
Figura 81 – Lagoa de Óbidos.	320
Figura 82 – Bom Sucesso.	320
Figura 83 – A Indústria incompatível com o Turismo.	320
Figura 84 – Óbidos Sistema viário.....	322
Figura 85 – Área de estudo Hierarquia da rede viária.	323
Figura 86 – EM573 – “troço vazio”	324
Figura 87 – EM573 – “troço preenchido”	324
Figura 88 – Rede de equipamentos.	326
Figura 89 - Lugares perfeitos.	331
Figura 90 – Distribuição dos usos.	335
Figura 91 – Um dos extremos da densidade.....	340
Figura 92 – Outro extremo da densidade.....	340
Figura 93 – Dimensão médio do lote.....	342
Figura 94 –Vista para o “ <i>grande jardim</i> ”.....	345
Figura 95 – Equipamentos âncora ou de animação autónoma.	346
Figura 96 – Parque infantil	348
Figura 97 – Piscinas de uso comum	348
Figura 98 – Becos sem saída.....	350
Figura 99 – Hierarquia do sistema de circulação.	351
Figura 100 – Espaços livres vs Espaços privativos.....	354
Figura 101 - Ciclo de desenvolvimento perverso	365
Figura 101 - Principais referências internacionais no âmbito do desenvolvimento sustentável e do turismo sustentável em áreas costeiras.	384

Figura 102 - Relação com os sistemas urbanos municipais	398
Figura 103 - Integração com o sistema de espaços naturais e a paisagem.....	398
Figura 104 - Rede de mobilidade e acessos	398
Figura 105 - Combinação de usos e densidades	399
Figura 106 - Gestão de volatilidades populacionais	399
Figura 107 - Combinação de diferentes densidades de ocupação.....	399

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Portugal, 2012-2017: Total de hóspedes nos alojamentos turísticos (milhões).....	73
Gráfico 2 - Portugal, 2002-2017: Total de dormidas (milhões).....	73
Gráfico 3 - Portugal, 2000-2017 Receitas turísticas (milhões)	75
Gráfico 4 - Portugal, 2002-2017 Capacidade dos alojamentos turísticos (milhares de camas)	76
Gráfico 5 - Portugal, 2002-2017 Licenças concedidas para nova construção.....	81
Gráfico 6 - Portugal, 2002-2017 Valor médio dos prédios urbanos transacionados.....	81
Gráfico 7 - Portugal, 2003-2017 Montantes de empréstimos concedidos a particulares para fins de.....	82
Gráfico 8 - Portugal, 2009-2017 Valor de vendas de alojamentos familiares (milhares)	83
Gráfico 9 - Portugal, 2009-2017 Número de vendas de alojamentos familiares (unidades).....	83
Gráfico 10 - Projetos submetidos ao TdP para licenciamento de conjuntos turísticos (2008-2017).....	84
Gráfico 11 – Turismo residencial: valores médios de oferta de imóveis (€/m ²) 2017	88
Gráfico 12 – Valores em mil voltas Portugal, 2014-2016.....	95
Gráfico 13 – Distribuição geográfica da oferta de <i>resorts</i> de golfe Região Costeira do Mediterrânica, 2015.....	98
Gráfico 14 – Abertura de <i>resorts</i> de golfe integrado, por décadas Região Costeira do Mediterrânica, 2015.....	98
Gráfico 15 – Abertura de <i>resorts</i> de golfe integrado, por país Região Costeira do Mediterrânica, 2015	99
Gráfico 16 – Evolução do produto de hospedagem nos <i>resorts</i> de golfe integrado,	99
Gráfico 17 - Número de entradas de estrangeiros em Portugal (1960-1980).....	156
Gráfico 18 Área de estudo Época de construção dos edifícios (1960-2011).....	308
Gráfico 19 - Resort Área de intervenção (ha).....	338

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Natureza das práticas	18
Tabela 2 – Concelhos costeiros de Portugal Cont. Evolução de indicadores urbano-turísticos (1991-2011).	41
Tabela 3 - Principais características dos "resorts integrados".....	68
Tabela 4 – Distribuição regional das dormidas em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos e outros (milhares).	74
Tabela 5 - Resorts de golfe Tendências globais da oferta e da procura.	90
Tabela 6 – Síntese das medidas da política turística apresentada no Plano Intercalar e no III Plano de Fomento. .	159
Tabela 7 - Dormidas dos residentes no estrangeiro e em Portugal por categorias de estabelecimentos (1960- 1970).	158
Tabela 8 – Evolução dos principais mercados estrangeiros nas dormidas registadas na hotelaria (1960-1970).	158
Tabela 9 - Oferta e natureza dos alojamentos dos Projetos Turísticos Estruturantes - PROTAL (1991-2007).....	181
Tabela 10 - Critérios mínimos segunda a categoria dos aldeamentos turísticos	188
Tabela 11 - Listagem dos produtos turísticos promovidos pelas políticas nacionais de turismo.....	206
Tabela 12 - Oportunidades para Portugal no mercado de Resorts Integrados	210
Tabela 13 - Resorts Integrados e Turismo Residencial no PENT Potenciais ações a promover por regiões.	213
Tabela 14 - Os PROT e a composição de empreendimentos turísticos dos NDT.....	243
Tabela 15 - Quadro síntese comparativo dos PROT para a constituição de novos NDT.....	251
Tabela 16 - Breve retrato do município de Óbidos no contexto da região Oeste	275
Tabela 17 - Bom Sucesso - Proposta de ocupação	280
Tabela 18 - Carga turística admitida na área de estudo (2008)	288
Tabela 19 – Regime do uso do solo aplicado à área ocupada pelos empreendimentos.	288
Tabela 20 - Situação dos Empreendimentos.....	291
Tabela 21 – Carga residencial existente	292
Tabela 22 – Carga turística aprovada	292
Tabela 23 – Carga turística / contratualizada	292
Tabela 24 – Sistema de turismo Normas específicas	299
Tabela 25 – Processo de avaliação e seleção de projetos	300
Tabela 26 – Fatores de apreciação no âmbito da proposta de um resort	301
Tabela 27 - Grau de ocupação do lote (2019).....	311
Tabela 28 – Quantificação dos usos.	334
Tabela 29 – Caracterização da oferta hoteleira.....	337
Tabela 30 – Densidades do produto imobiliário.	339

Tabela 31 – Tipologias do edificado.....	340
Tabela 32 – Campo de golfe Área do lote (ha).....	343
Tabela 33 – Principais Equipamentos e serviços integrados no hotel.....	347
Tabela 34 – Principais Equipamentos e serviços integrados no empreendimento**.....	348
Tabela 35 – Densidade da rede viária (m/ha).	349
Tabela 36 – Espaços livres vs Espaços edificados*.....	353
Tabela 37 - Propriedade dos espaços e infraestruturas.....	359
Tabela 38 – Repartição dos serviços de manutenção.....	360

LISTA DE ACRÓNIMOS

ADT	Acordos para Evitar a Dupla Tributação
AREAL	Associação dos Resorts do Alentejo Litoral
APR	Associação Portuguesa de Resorts
ARI	Autorizações de Residência para Investimento
ATA	Associação Turismo do Algarve
AAT	Área de Aptidão Turística
CI	Confidencial Imobiliária
CCDR-LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CFI	Crise Financeira Internacional
CMO	Câmara Municipal de Óbidos
COS	Carta de Uso e Ocupação do Solo
CT	Comissariado do Turismo
CTI	Complexos Turísticos Imobiliários
DGT	Direção-Geral do Turismo
DGSU	Direção-Geral dos Serviços de Urbanização
DUT	Declaração de Utilidade Turística
ENCNB	Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ENDS	Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
ERNH	Estatuto de Residente Não Habitual
ET2027	Estratégia Turismo 2027
EUA	Estados Unidos da América
EGIZC	Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional
FA	Faculdade de Arquitetura
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
IGOT	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
LBSOTU	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo
NUT	Nomenclatura de Unidade Estatística

OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
OMT	Organização Mundial do Turismo
NDT	Núcleos de Desenvolvimento Turístico
PAT	Programa de Ação Territorial
PENT	Plano Estratégico Nacional para o Turismo
PGHRO	Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas das Ribeiras do Oeste
PIF	Plano Intercalar de Fomento
PIN	Projeto de Potencial Interesse Nacional
PIN+	Projeto de Potencial Interesse Nacional com importância estratégica
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRA	Plano Regional do Algarve
PROTAL	Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
PROTALI	Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano
PUCS	Plano de Urbanização da Costa do Sol
RBD	<i>Recreational Business District</i>
RJET	Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RNT	Registo Nacional de Turismo
RTA	Região de Turismo do Algarve
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIIT	Sistema Incentivos ao Investimento Turístico
SNI	Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo
TdP	Turismo de Portugal, I.P.
UNWTO	Organização Mundial do Turismo
ZOT	Zonas de Ocupação Turística

INTRODUÇÃO

DEFINIÇÃO E RELEVÂNCIA DO PROBLEMA

Com um início social e espacialmente limitado, o turismo torna-se, na segunda metade do século XX, nos países desenvolvidos, um fenómeno de massas. As áreas balneares afirmam-se como os principais territórios turísticos em várias partes do mundo, incluindo em Portugal, sujeitos a grandes repercussões por via da pressão sobre o uso do solo num território já por si sensível. Nas últimas décadas, tem-se assistido a um vasto crescimento da artificialização do solo, com grande incidência nas áreas costeiras, fruto de uma frenética expansão imobiliária sem alvo de qualquer programação urbanística onde, neste domínio, o turismo ganha protagonismo, através da expansão de segundas residências e de novas formas de alojamento turístico, alternativas à oferta hoteleira tradicional, da qual resultou uma ocupação fragmentada e desordenada. Os *resorts* são um exemplo paradigmático deste processo, justificando uma aproximação mais atenta e informada.

O termo *resort* que constitui, desde 2008, uma designação legal alternativa para os conjuntos turísticos, é aqui entendido num sentido mais lato, para incluir outras realidades que extravasam os limites impostos pelos atuais critérios normativos. No âmbito desta investigação, o *resort* corresponde a um empreendimento turístico-imobiliário que pode atingir centenas de hectares, constituído por uma oferta hoteleira e imobiliária e uma oferta complementar relacionada com o lazer e a atividade turística, estando submetido a uma gestão integrada que pode assumir diferentes contornos. Associada à evolução do processo de produção do *resort*, observam-se indícios que evidenciam lacunas no que se refere à sua integração no território. Com efeito, estes empreendimentos constituem unidades autónomas isoladas e fechadas sobre si próprias, que surgem à margem da estrutura urbana, sem assegurar uma articulação sustentável com os recursos territoriais e com as lógicas de funcionamento e organização com as áreas envolventes.

Os primeiros empreendimentos surgiram em Portugal, na década de 60 do século XX, alguns dos quais se tornaram grandes referências do “*turismo de qualidade*”. Em meados da década de 2000, assistiu-se a um impulso de *resorts* integrados, somente interrompido com a crise financeira e económica mundial de 2008. Presentemente, os sinais de retoma são evidentes, configurando um momento crucial para refletir sobre o seu planeamento, na perspetiva do ordenamento do território.

Esta investigação incide sobre o processo de produção e desenvolvimento do *resort* a partir de uma abordagem vinculada a uma sistematização teórica formulada a partir de três dimensões que se interrelacionam e congregam para um novo entendimento. A nossa proposta de leitura do *resort* suporta-se em três frentes indissociáveis com base na sua vocação de produto: (1) um produto turístico global, desenvolvido na ótica da política económica do turismo, composto por bens e serviços para satisfazer as necessidades da procura,

motivando a sua deslocação; (2) um produto imobiliário constituído para fins de segunda residência ou de exploração turística que traduz um valor decisivo para a sustentabilidade económica da componente turística; (3) um produto urbanístico resultante das anteriores dimensões que se traduz na forma física, espacial e funcional do assentamento.

Esta conceção tripartida do *resort* procura contrariar a perspetiva cingida a um produto turístico que orienta a política setorial do turismo e introduz, do ponto de vista da forma, dinâmica e funcionalidade, outras lógicas de ocupação que o distingue dos núcleos turísticos tradicionais e da tradicional urbanização turística, com efeitos e contradições nos respetivos processos de produção que carecem de maior entendimento.

Propomo-nos trazer à discussão os desafios de uma territorialização sustentável do *resort*, que se diz “integrado” em termos de planeamento e gestão, mas que, em termos espaciais, se configura num modelo de enclave baseado numa lógica de individualização e desarticulado com a envolvente. A questão fundamental que constituiu o ponto de partida da investigação é de *como garantir a integração dos assentamentos turísticos, designadamente os resorts, na estrutura urbana e territorial, assumindo a sua tripla condição de produto turístico, produto imobiliário e produto urbanístico?* Também nos interessa compreender os processos de conceção e planeamento que dão forma e significado aos *resorts*, dos quais advêm contradições inerentes à espacialização / territorialização dos espaços turísticos, numa ótica de sustentabilidade e integração territorial. Do ponto de vista da estrutura e da organização espacial dos assentamentos turísticos e da sua relação com a restante rede urbana, propomo-nos identificar os fatores críticos que se colocam tendo em vista a sua sustentabilidade e integração. Estas questões despertaram o sentido inicial desta investigação e fundamentaram a realização de uma análise crítica dos processos e da forma do *resort* que nos obriga abordar o problema a uma escala mais abrangente que ultrapassa as fronteiras do próprio assentamento. A partir daí, pretendemos refletir e explorar linhas de orientação que favoreçam um modelo de urbanização turística orientado para a sustentabilidade do território.

Reconhecendo, à partida, um conjunto de incongruências e contradições com reflexos no território, assumimos a existência de uma correlação entre o produto turístico, o produto imobiliário e o produto urbanístico que constituem três pilares do processo de produção do *resort*, da qual se reivindica uma nova ordem no quadro de relações desta tríade. Pois, o processo de produção do *resort* parece apontar para a ausência de uma organização articulada e integrada destas três dimensões intrínsecas ao seu modelo de desenvolvimento. Denota-se antes, um desenrolar linear do processo na forma de causa e efeito: o turismo instiga o processo; a componente imobiliária suporta financeiramente o processo; e por inerência, o modelo de urbanização traduz a expressão física e espacial do assentamento. O produto urbanístico parece constituir um output que decorre das orientações da política do turismo e das tendências de mercado, ambos apoiados por uma estratégia economicista que antecede qualquer pensamento “urbano”. Tal significa que estamos perante um produto com expressão territorial da qual a programação urbanística decorre, em primeira instância, de objetivos associados à comercialização de um produto turístico e imobiliário e não tanto de uma estratégia de desenho e integração

urbana e territorial estabelecida *a priori*, podendo condicionar a sustentabilidade destes espaços a longo prazo e que ganha maiores proporções num contexto de incerteza.

Nestes termos avançamos com a hipótese de que *a sustentabilidade do modelo de produção do resort deve (re)considerar a sua condição tripartida de produto turístico, imobiliário e urbanístico de modo coerente e integrado à luz de uma articulação e compatibilização da ação entre as políticas e os instrumentos do turismo e ordenamento do território.*

OS OBJETIVOS

Depois de fundamentada a importância científica da problemática que deriva do confronto entre o quadro teórico de referência e o objeto da investigação empírica procura-se delinear uma abordagem que não se limite a uma mera descrição dos processos e modos de produção dos assentamentos turísticos, mas seja igualmente adequada, para a construção de consensos sobre os aspetos processuais e espaciais de acordo com os desígnios da sustentabilidade e com as exigências de ordem socioeconómica que decorrem da especificidade do turismo enquanto atividade económica.

Face ao exposto, estabelece-se como objetivo principal, contribuir para a compreensão do processo de produção e desenvolvimento do *resort*, recorrendo a uma nova sistematização teórica e conceptual que dê respostas adequadas aos desafios de uma territorialização sustentável do turismo.

São três os objetivos específicos desta investigação:

i) Analisar o processo de turistificação do território, designadamente das áreas costeiras, com o intuito de explicar a origem e o desenvolvimento da criação de lugares turísticos, em particular dos grandes empreendimentos turístico-imobiliários;

ii) Definir uma metodologia a partir de uma matriz de análise multiescalar que possibilite explicar o processo de produção e desenvolvimento do *resort* nas vertentes processual e espacial por via da análise das políticas públicas do turismo e do ordenamento do território e dos seus instrumentos, bem como do confronto dos seus efeitos recorrendo a um estudo de caso, avaliando o processo de planeamento territorial e a evolução da transformação do litoral através do modelo de urbanização por resort;

iii) Interpretar os resultados da investigação empírica e contribuir para a sistematização de linhas de orientação estratégicas para a territorialização sustentável do resort em resposta à sua integração na estrutura urbana e territorial.

METODOLOGIA GERAL DA INVESTIGAÇÃO

A metodologia foi desenhada para alcançar os objetivos da investigação e responder às questões que foram levantadas recorrendo a técnicas utilizadas em ciências sociais. Qualificada como mista, não intervencionista, de base qualitativa, o desenho da investigação foi estruturada em três níveis:

i) A investigação conceptual da qual se procedeu à definição do modelo teórico, das hipóteses e do quadro analítico. Esta primeira fase baseou-se na definição dos campos de investigação em torno da turistificação do território, a partir da qual foi realizado um levantamento de teorias e estudos sobre o problema, com o intuito de construir um quadro de referência, sob a forma de um estado da arte;

ii) A investigação metodológica que visou a seleção de métodos e técnicas de recolha, análise e tratamento de dados e informação, assim como a delimitação do objeto empírico, da matriz de leitura e das escalas de observação;

(iii) A investigação empírica que se insere na perspetiva do planeamento urbanístico e territorial. A problemática conduziu à necessidade de construir uma matriz de leitura e interpretação do processo de produção do *resort*, privilegiando a dimensão que mais se ajusta às suas aptidões, a dimensão urbano-territorial e urbanística, sem nunca, contudo, perder de vista as dimensões turística e imobiliária que, em conjunto, sustentam o modelo de urbanização. Por se considerar que esta dimensão é crucial na leitura e na integração territorial do *resort*, parte da investigação empírica assenta no território, permitindo observar as transformações que nele ocorrem e que resultam das políticas e das tendências de mercado. Assim, é a justo título que recorreremos à morfologia urbana para se chegar a leituras mais ajustadas e a diagnósticos mais fiáveis capazes de lidar com as dinâmicas estabelecidas.

Embora haja alguns estudos sobre a morfologia dos assentamentos turísticos a nível internacional (Andriotis, 2003; Cospodini, 2001; Liu e Wall, 2009; Pearce, 1978), trata-se de um objeto pouco analisado, sobretudo no contexto urbanístico nacional. A nossa abordagem tende para a perspetiva histórico-geográfica porque nos interessa aprofundar a evolução dos processos e das práticas que estão na origem das lógicas associadas à localização, estrutura, configuração, funcionalidade e impactes dos assentamentos turísticos, assim como aos atores em presença, focando-nos nas razões e nas condições que determinam a produção do espaço que serve os propósitos dedicados ao turismo e aos tempos de lazer.

Recorrendo a uma matriz de leitura de base morfológica, de modo a incorporar o racional apresentado no estado da arte, apresentamos um estudo de caso que observa, de forma crítica, a transformação da área costeira do município de Óbidos (Oeste) a favor do modelo de urbanização por *resort*, sustentado por um levantamento rigoroso de dados, utilizando três fontes principais: fontes bibliográficas, observação direta e entrevistas a uma amostra de atores locais. A seleção deste território deve-se ao quadro heterogéneo de realidades do ponto de vista formal, normativo e processual e que serviram de pretexto para identificar os problemas e os desafios que serviram de matéria para debater e refletir sobre a consistência teórica sustentada e construir a partir daqui linhas de orientação estratégica para uma territorialização sustentável do *resort*.

ESTRUTURA DA TESE

A tese divide-se em três partes. A Parte I é composta por dois capítulos centrados na turistificação do território assentando a sua tónica na urbanização turística, primeiro numa perspetiva geral e, depois, com um olhar mais atento sobre o *resort*, tendo como ponto de partida, reflexões conceptuais. O Capítulo 1 apresenta um carácter contextual e teórico sobre a relação do turismo e da urbanização, explorando as teorias sobre a génese, os tipos e a dinâmica dos diferentes lugares turísticos. Este quadro é transposto para uma narrativa que traduz, de forma sintética, o percurso histórico da turistificação das áreas costeiras em Portugal, fortemente associado à expansão das segundas residências e do turismo residencial. À semelhança do anterior, o Capítulo 2 organiza-se com uma primeira parte dedicada a considerações conceptuais e representativas do *resort* em várias partes do mundo, confluindo para o contexto nacional que demonstra a estreita relação que se tem estabelecido nos últimos anos em Portugal, na promoção do turismo residencial e dos resorts integrados. Desta ligação, está implícita uma relação com as dinâmicas de mercado que sustentam o desenvolvimento deste modelo de urbanização turística e que justificou uma análise da evolução recente dos setores de atividade do turismo e do imobiliário, acrescentando o golfe por se assumir como uma das principais âncoras do *resort*. Este ponto serve um propósito de contextualização, na medida, em que apresenta a situação de referência, o que reforça a pertinência desta investigação.

A Parte II corresponde à investigação empírica que se inicia com a apresentação de um dispositivo metodológico híbrido descrito no Capítulo 3 que se divide em duas componentes: a conceptual e a instrumental. A componente de carácter conceptual descreve a visão tripartida do *resort*. A componente instrumental define uma grelha de análise multiescalar que incide num primeiro tempo, numa abordagem processual que contextualiza o desenvolvimento de duas gerações de *resort*, detalhada nos Capítulos 4 e 5, respetivamente; e uma análise morfológica recorrendo ao estudo de caso do município de Óbidos que analisa *in situ* o desenvolvimento e os efeitos dessas políticas nos processos de planeamento e no território propriamente dito, no Capítulo 6.

Finalmente, a Parte III corresponde ao processo de teorização, ou seja, o confronto entre os resultados obtidos durante o processo de verificação e o modelo inicialmente esboçado, procurando traçar linhas de orientação. O racional da tese conflui, deste modo, para uma abordagem reflexiva e propositiva da territorialização sustentável do turismo e do *resort*.

OPORTUNIDADE E CONTRIBUTO DA TESE

O tema desta tese desponta, assim, do interesse pelas questões e inquietações decorrentes do papel do turismo na transformação do solo rural em áreas costeiras e da necessidade de uma reflexão profunda sobre o modelo de urbanização por *resorts* no quadro do planeamento e ordenamento dos espaços turísticos. Trata-se

de um tema pertinente e atual que tem gerado algum debate, em especial, na perspetiva do planeamento territorial. Contudo, faltam ainda estudos e ferramentas que avaliem de forma sistemática esta relação.

Acrescenta-se também que esta tese decorre de um projeto de investigação mais vasto designado por ESPACETUR - *Planeamento dos Espaços Turísticos em Áreas Costeiras*¹ que foi determinante na abertura de caminhos de leitura e percepção desta problemática. Nestes termos, e a par das motivações pessoais, a oportunidade do tema e do seu estudo são acentuadas por vários fundamentos, nomeadamente:

i) A crescente importância estratégica do turismo, enquanto política setorial para o desenvolvimento económico e social em Portugal. Esta importância pode ser comprovada pelo peso da atividade turística representar, em 2017, 13.7% do Produto Interno Bruto² ou pelo facto de grande parte dos projetos com estatuto de *potencial interesse nacional* (PIN) ter uma componente turística;

ii) A necessidade de coordenação entre o planeamento do turismo e o ordenamento do território e desenvolvimento urbano que promova uma compatibilização dos vários usos e uma «*territorialização sustentável do turismo*», ou seja uma implantação sustentável do turismo adaptada às necessidades do mercado, respeitando os recursos naturais, económicos e sociais do local de acolhimento³;

iii), Os efeitos da crise financeira internacional de 2008 que, praticamente estagnou e, nalguns casos até condenou ao fracasso, os investimentos para a construção de resorts, colocando em evidência no território várias fragilidades na articulação entre as políticas do turismo e do ordenamento do território.

iv) A alteração do paradigma da expansão urbana pelo paradigma da reabilitação e regeneração urbanas que decorre da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁴, ressaltando a necessidade de debater e refletir o modo de produção e gestão dos espaços turísticos no presente e no futuro.

Esta tese pressupõe, não só, produzir um contributo teórico que envolva a correlação entre Turismo e Urbanização, pela sistematização teórica formulada para a leitura dos espaços turísticos, baseada na tríade turístico, imobiliário e urbanístico, mas também, dotar os principais atores de uma reflexão que permita obter orientações mais ajustadas das políticas e instrumentos de ordenamento do território e das lógicas que envolvem a conceção e o desenvolvimento de *resorts*, no sentido de apoiar tomadas de decisão de ordem política e técnica, com vista à sua integração na estrutura territorial. Em síntese, trata-se de um manifesto de aproximação e articulação a duas instâncias, uma entre o debate processual e formal no âmbito do planeamento

¹ O projeto de investigação *ESPACETUR - Planeamento de Espaços Turísticos em Áreas Costeira* (2013-2015) foi financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT – PTDC/AUR URB/118612/2010) e coordenado pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) em parceria com a Faculdade de Arquitetura (FA) da Universidade de Lisboa (UA).

² Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE): [WWW.INE.PT](http://www.ine.pt)

³ A Organização Mundial do Turismo adapta o conceito de desenvolvimento sustentável à especificidade do turismo, e promove o desenvolvimento turístico sustentável, «*aquele que satisfaz as necessidades dos turistas presentes e das regiões de acolhimento, protegendo e fomentando as oportunidades futuras*» (ARAGÃO, 2010).

⁴ Lei n.º31/2014 de 30 de maio.

territorial, e outra, entre o turismo e o urbano, visando inverter a condição de tema secundário do turismo no debate disciplinar do urbanismo.

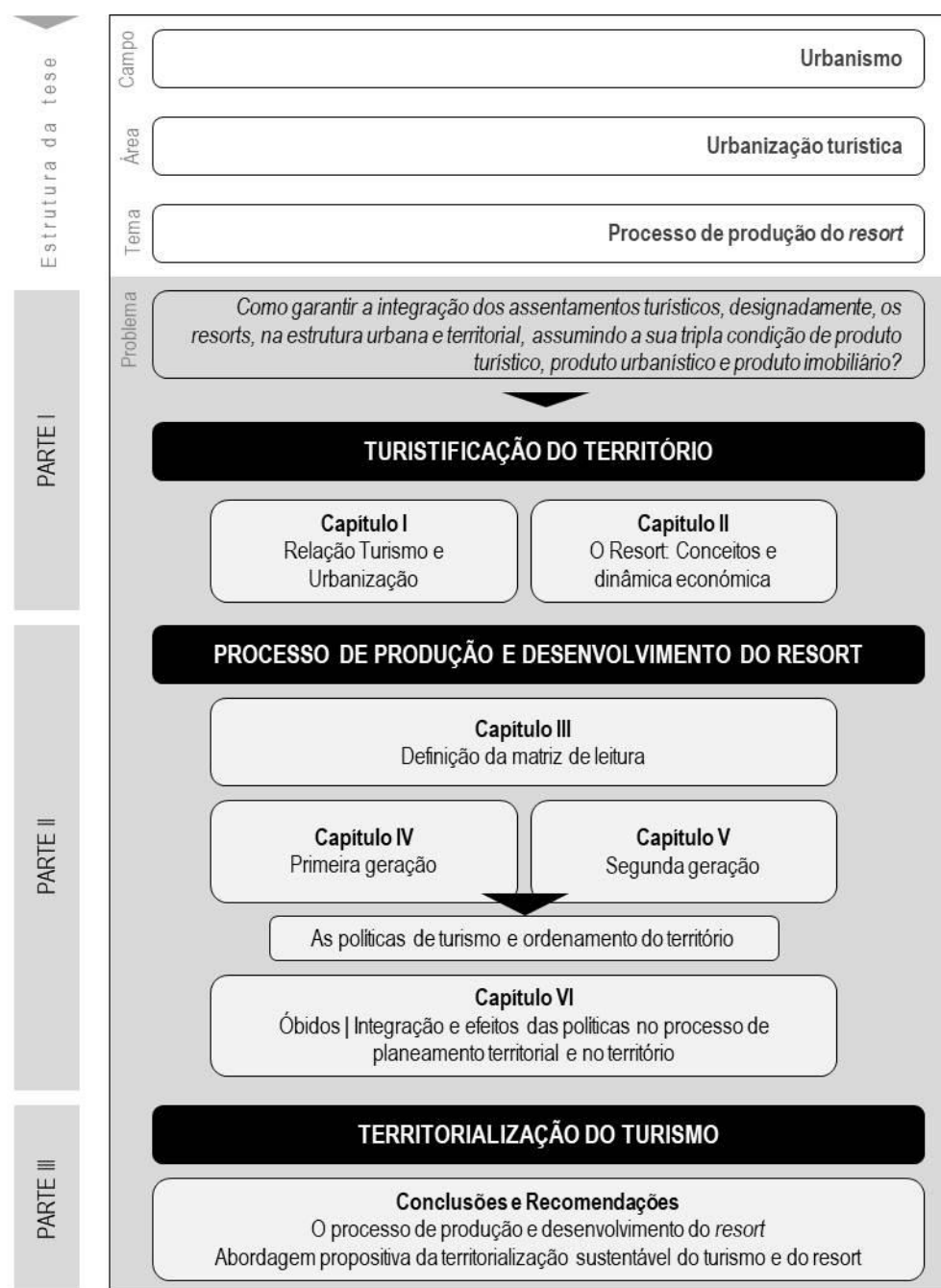


Figura 1 - Síntese da estrutura da tese.

Fonte: Elaboração própria.

PARTE I - A TURISTIFICAÇÃO DO TERRITÓRIO

1. A URBANIZAÇÃO TURÍSTICA EM ÁREAS COSTEIRAS



Capa do Capítulo 1. Benidorm
Foto da autora, maio, 2016.

O processo de turistificação do território está associado à capacidade da atividade turística se desenvolver e introduzir no território um sistema de objetos e práticas que promovem a sua (re)funcionalização. A expansão da função turística nas dinâmicas do território reflete-se nos lugares ao nível da sua forma espacial e das práticas sociais que neles se desenrolam (Leite, 2008). É, por essa razão, que a urbanização turística é considerada um efeito do processo de turistificação. A abordagem geográfica do turismo procura explicar a dimensão espacial do fenómeno turístico sob diversos aspetos: localização, génese, evolução, características, relações, funcionamento dos lugares turísticos (Équipe MIT, 2008). Estes aspetos constituem pistas importantes para abordar o objeto da nossa investigação e compreender a relação estrutural que se estabelece entre o turismo e urbanização.

Assim, este capítulo pretende, num primeiro ponto, explorar algumas considerações teóricas sobre esta relação entre turismo e urbanização, ao abordar os lugares turísticos, compreendendo a sua génese, os diferentes tipos, a sua dinâmica, bem como o papel dos atores. Num segundo momento procura-se traduzir no território a teoria adquirida no ponto anterior, incidindo sobre a progressiva turistificação do litoral de Portugal Continental que serve de pretexto para contextualizar a evolução espacial da urbanização turística, culminando numa discussão conceptual sobre o fenómeno do turismo residencial.

1.1. ENTRE LUGARES INVESTIDOS E INVENTADOS PELO TURISMO

Segundo Leite, a turistificação do território corresponde “ao processo de transformação de um local em território turístico” (2008, p. 3). De facto, o desenvolvimento do fenómeno social do turismo foi acompanhado por uma expansão espacial repleta de transformações que atingem os domínios ambientais, económicos, sociais, culturais e políticos. Este processo traduz-se, por um lado, através da introdução de novos produtos no território, por outro lado, através de uma apropriação de pré-existências (objetos ou áreas), alterando a sua essência funcional. Esta dinâmica reflete-se no processo de urbanização. Lucas e Nahrath (2012) realçam as formas espaciais e as dinâmicas subjacentes ao fenómeno “*En effet, la touristification est à l’oeuvre dans de multiples recodages de l’urbain: elle a conduit à modifier le regard sur les villes et a fait émerger de nouvelles formes urbaines (comptoirs, complexes hôteliers fermés, îles-hôtels, quartiers touristiques, etc.) et de nouvelles formes d’urbanité (stations touristiques, villes touristiques)*”. Nesta fase, procura-se compreender, numa perspetiva global, a influência do turismo na transformação das cidades e na criação de novas formas urbanas a partir da teoria da dupla revolução urbana do turismo desenvolvida por (Stock, 2012) servindo de enquadramento às teorias sobre a génese, dinâmica e funcionamento dos lugares turísticos.

1.1.1. SOBRE O TURISMO

Na escala da historiografia, o turismo é um fenómeno muito recente mas permeável a uma acelerada e permanente recomposição⁵. A globalização veio intensificar essas transformações em função da criação e difusão rápida de novas tecnologias que possibilitou e tornou mais rápido o movimento de bens e pessoas e propiciaram um encurtamento do tempo e das distâncias entre os lugares (Marujo e Cravidão, 2012:282).

Boyer (2005) defende que a razão do turismo tem uma índole histórico-sociológica ligada a uma sociedade industrial e urbana e a uma determinada fase do processo de desenvolvimento. São fatores do impulso do turismo contemporâneo, a diminuição do tempo de trabalho a favor do aumento do tempo de lazer; a conquista do espaço pela redução das distâncias alcançado através do desenvolvimento tecnológico no setor dos transportes e comunicações; o aumento do poder de compra e da capacidade de consumo (Cunha, 2007). A

⁵ Etimologicamente, a palavra turismo é a combinação da palavra “*tour*” e do sufixo “*ismo*”. “*Tour*” provém do latim “*tomare*” e do grego “*tomos*” e expressa “uma volta ou círculo; o movimento à volta de um ponto central ou eixo” e ganha uma nova interpretação no inglês moderno, passando a indicar o “movimento em círculo de uma pessoa”. O sufixo “*ismo*” indica “ação ou processo”. Portanto, como num círculo, a palavra turismo sugere o ato de partir de um ponto inicial para posteriormente regressar a esse mesmo ponto (Theobald, 2002, p. 31). A palavra turismo deriva da expressão “*faire le Grand Tour*” e foi aparentemente utilizada pela primeira vez, no século XVIII em Inglaterra por jovens britânicos abastados que realizavam uma longa viagem após os seus estudos por motivos de educação e iniciação para a vida adulta, sendo que a Grécia e Roma eram destinos muito procurados (Choay e Merlin, 1988).

natureza sazonal do fenómeno turístico deriva, por um lado, da influência exercida por fatores naturais como o clima e, por outro, de uma origem institucional com a concessão de maiores direitos sociais que possibilita o gozo de férias (Henriques, 2003). Estes fatores determinaram a expansão do fenómeno que surgiu primeiro entre os estratos sociais mais elevados, transformando-se, hoje, numa necessidade social e cultural da sociedade moderna em que os indivíduos utilizam o seu tempo livre aproveitando distanciar-se do seu local de residência habitual segundo uma vasta panóplia de escolhas e motivações (Cavaco, 2013). Uma sociedade moderna que é também “uma sociedade de indivíduos móveis” em que o turismo constitui um dos motores das novas tendências de mobilidade dos indivíduos: viagens de negócios, migrações de trabalho, migrações em idade de reforma, peregrinações, etc. (Stock, 2005).

Enquanto as explicações da sua origem são, de um modo geral, consensuais, definir o turismo é desafiante. Vieira (2007) justifica que a dificuldade advém da complexidade do fenómeno turístico e da sua constante evolução. Lew, Hall e Williams (2007 p.30) defendem que a multiplicidade de enunciados resulta da *“tendência dos investigadores para proporem definições diferentes para irem ao encontro das suas necessidades ou para justificarem as suas perspetivas sobre um tema”*. Henriques (2003) considera que o turismo só pode ser entendido recorrendo a um vasto campo científico interdisciplinar para decifrar o seu caráter multifacetado e multidimensional e cita Tribe [2007] que rotula o turismo de *“indisciplina”* para reforçar esta ideia. *“Tout le monde écrit sur le tourisme”*, o que faz com que aquela que seria a primeira linha de *“especialistas da matéria”*, de que fazem parte os sociólogos, antropólogos, geógrafos ou historiadores (Équipe MIT, 2008), é ultrapassada para acolher outras disciplinas e abordagens do meio científico (economia, direito, etc.) para ser também integrada na esfera da regulação (políticas, instrumentos e diplomas legais) para regular o turismo enquanto atividade.

Pearce (1992 p. 2) considera o turismo *“(…) a multi-faceted activity and a geographically complex one as different services are sought and supplied at different stages from the origin to the destination”*. O autor aponta várias características que lhe são por natureza inatas: do lado da procura, destaca o movimento entre o ponto de origem e de destino conferindo-lhe uma perspetiva geográfica, a viagem e a estadia; do lado da oferta, a provisão de bens e serviços que agrupa em 5 setores: atrações, transporte, alojamento, equipamentos e infraestruturas de suporte. Vera (1997, p. 52) prefere destacar o valor social: *“o turismo não é uma actividade económica, mas, sobretudo, uma prática social coletiva, geradora de actividade económica, de diversas manifestações económicas”*. É um conceito que sugere um sistema interativo de atores, lugares e práticas (Équipe MIT, 2008).

A par do confronto de definições orientadas para uma determinada perspetiva, deparamo-nos com uma diferenciação de práticas, lugares, atores, motivações que conduzem a uma desmultiplicação de tipos de representação de turismo. Aqueles que podem ser agrupados pelos motivos impulsionadores da viagem: turismo balnear, turismo residencial, turismo religioso, turismo cultural, etc; de acordo com a duração da permanência: turismo itinerante, turismo de passagem, turismo de permanência, etc.; com base na motivação principal: lazer,

recreação e férias, visita a amigos, motivos profissionais, gastronomia, tratamento de saúde, etc.; segundo a origem e destino dos fluxos turísticos: turismo doméstico, turismo internacional, etc.; conforme as repercussões na balança de pagamentos: turismo externo passivo e turismo externo ativo; os usos, equipamentos e infraestruturas que tanto podem ser turísticos como não turísticos: restaurantes, museus, aeroporto, hotéis, etc.

Esta diferenciação reflete-se também na segmentação da procura. O perfil do turista varia em função do género, idade, habilitações literárias, estrato social e profissional, rendimentos, local de origem, da multiplicidade de motivações que estão na base da decisão de viajar e na variedade de condutas. A evolução das mentalidades e dos comportamentos dos consumidores influi no desenvolvimento de tendências individualistas que se materializam no desejo de cada indivíduo de encontrar um produto ou destino à sua medida (Henriques, 2003). Tendencialmente a partir de escolhas livres e pessoais, deslocam-se e desenvolvem um habitat temporário de outros lugares, turístico ou profissional (Stock [2005] cit. por Cavaco, 2013).

Stock *et al.* (2003) focaram-se precisamente nas práticas turísticas para definir o turismo, através da qualificação do turista apoiando-se na sua relação com os lugares numa constatação simples: “*não há turismo sem turistas e apenas a sua presença permite identificar um lugar turístico*” (2003, p. 22).

É portanto uma abordagem geográfica centrada na relação entre o principal ator e o lugar em que foram estabelecidos três pressupostos que aqui reproduzimos (Stock *et al.*, 2003, pp. 21–32) com algumas notas adicionais:

O primeiro diz respeito à definição do turista através das suas práticas turísticas que, na essência, refletem uma forma de mobilidade. Ora a mobilidade também é uma característica partilhada por outras práticas. Portanto, a distinção é conseguida através da conjugação de critérios. Os critérios selecionados baseiam-se na duração e nas motivações (Stock e Duhamel [2005] cit. por Stock *et al.*, 2003), concluindo que, aqueles que demonstram uma natureza discriminatória e que distinguem a natureza turística de outras formas de mobilidade são: a mobilidade por opção (por oposição à deslocação forçada) e a mobilidade para fora dos espaços do quotidiano (Tabela 1). Os exemplos apresentados ajudam a concluir que as práticas turísticas associam-se a práticas de recreação realizadas por opção e que requerem uma deslocação do seu ambiente habitual para o local de destino.

O segundo pressuposto baseia-se na natureza da deslocação. O *ser turista* significa partir temporariamente do seu ambiente habitual. A introdução deste critério tem por fim excluir a simples circulação, ou seja, as deslocações rotineiras realizadas na vida e nos espaços do quotidiano dos indivíduos, dado que o turismo é visto como uma “*leisure migration - uma fuga temporária à rotina diária*” (Böröcz [1996] cit. por, 2007, p.16). Uma prática ganha um sentido turístico também porque a deslocação, ou seja o facto de o local ser “outro”, reforça o sentido de rutura que extravasa os limites geográficos, por poder ser acompanhada por uma rutura emocional e mental e que confere uma experiência e um significado específico, necessariamente ligada à recriação (Stock *et al.* 2003). A deslocação turística implica que haja um confronto com uma realidade que não está presente no quotidiano, quer se manifeste pelos aspetos físicos do local, como também a nível cultural pois

implica um contacto com outros turistas ou com a comunidade local do destino, uma experiência diferente com a gastronomia, a língua, atitudes comportamentais, etc. Finalmente, a deslocação associa-se a uma dimensão temporal que se exprime na permanência no local de destino que obedece a um “*modo de habitar*” ainda que seja temporário, implicando a utilização de equipamentos e infraestruturas e a convivência local.

ENUNCIADO DE DIFERENTES PRÁTICAS	CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DAS PRÁTICAS	NATUREZA DAS PRÁTICAS
Um inglês instala-se no Algarve depois da reforma	Mobilidade por opção, lugar fora do quotidiano, distante, familiar	Migração internacional
Uma família passa um domingo à beira-mar	Mobilidade por opção, lugar do quotidiano, próximo, familiar	Lazer
Um trabalhador representa a sua empresa num congresso em Macau	Mobilidade forçada, lugar fora do quotidiano, distante, exótico	Negócios
Um português vai ao México visitar as antigas cidades maias como Cobá e Tulum	Mobilidade por opção, lugar fora do quotidiano, distante, exótico	Turismo
Um torrense passar a noite em bares de Lisboa	Mobilidade por opção, lugar do quotidiano, próximo, familiar	Lazer
Um casal vai 56ª Feira Nacional de Agricultura	Mobilidade por opção, lugar do quotidiano, próximo, familiar	Lazer
Um portuense instala-se num alojamento local duas semanas em Tróia	Mobilidade por opção, lugar fora do quotidiano, próximo, não familiar	Turismo

Tabela 1 - Natureza das práticas.
Fonte: adapt. de Stock *et al.* (2003, p. 23).

O terceiro pressuposto traduz o turismo como forma particular de “*recriação*” do indivíduo e vem realçar a dimensão temporal do turismo. A noção de recriação é utilizada pelos autores por considerarem que semanticamente ultrapassa as atividades de recreio (ler, correr, ouvir música), ou seja, aquelas que são desenvolvidas durante o tempo de lazer. O tempo de lazer corresponde ao tempo livre dos indivíduos. Nestes termos, falamos de práticas que não são apenas intrínsecas ao turismo (Cazes, 1992). A recriação reforça o carácter da restituição do corpo e da mente num contexto exterior da esfera do ambiente habitual e das atividades rotineiras que uma prática turística consegue realmente proporcionar. Para os autores desta abordagem, a recriação exprime-se em função de três modalidades – o descanso, o divertimento e a descoberta (Stock [2001], MIT [2002], cit. por Stock *et al.*, 2003).

Esta alusão aos diferentes tipos de tempos e práticas levam-nos à constatação de que o turismo e o lazer não serem dois conceitos justapostos. O lazer expressa-se em atividades desenvolvidas no tempo livre, conforme as motivações de prazer do indivíduo. Também pode ser entendido como medida de tempo, correspondente ao tempo sobrança depois do trabalho e das necessidades domésticas e biológicas. E as atividades de recreação correspondem às formas ativas de ocupar o tempo de lazer (Barros, 2004).

Todavia, as divergências surgem no confronto de modelos relacionais entre as componentes do lazer, recreio e turismo (*cf.* Costa, 2017). Fará sentido considerar uma prática turística quando uma empresa recorre à utilização de um hotel situado noutro país para realizar uma conferência? Será considerado um turista, o indivíduo que vai viver durante alguns meses num *resort* fora do seu país de origem? Esta ambiguidade com que os investigadores se deparam deve-se, em parte, à dificuldade em distinguir turismo, lazer e recreação.

Exemplificamos através do modelo de Tribe [2004], divergente do entendimento de Stock et. al. (2003), ao assumir o tempo dedicado às viagens de trabalho na esfera do turismo de negócios, consciente da importância do turismo na economia e no desenvolvimento dos territórios (Figura 2). O turismo contemporâneo não abarca apenas atividades de lazer e existem atividades de lazer que não correspondem a fenômenos turísticos.

O turismo é atualmente uma referência na produção de bens e serviços e propulsor de uma cadeia de valor consolidada que se baseia na diferenciação e qualificação da oferta, na dinamização da procura e da cooperação entre os diferentes atores estratégicos (públicos e privados) e na promoção internacional de forma a tornar o país competitivo. O turismo não se resume apenas às práticas emanadas pelos turistas e também não nos podemos extrair da natureza económica do turismo enquanto atividade económica e de como estas componentes influem no desenvolvimento de lugares turísticos, em função das relações estabelecidas entre os diferentes atores. Neste sentido, o conceito de turismo ultrapassa a função do lazer e tem vindo a abarcar outras funções.

Por outro lado, a dimensão temporal do turismo também está relacionada com a natureza sazonal do fenómeno que tem duas origens básicas: a origem natural, influenciada por fatores naturais como o clima, e a origem institucional que deriva do quadro legal que possibilita o gozo de férias (Henriques, 2003, p. 25). Mas, nos tempos que correm, as escapadas ao longo do ano multiplicam-se, dissipando o carácter sazonal do turismo, e dispersam-se espacialmente, facilitadas pela democratização dos transportes, pela flexibilidade das formas de organização das viagens e estadias, pela difusão espacial e massificação das práticas turísticas (Cavaco, 2013, p. 53).

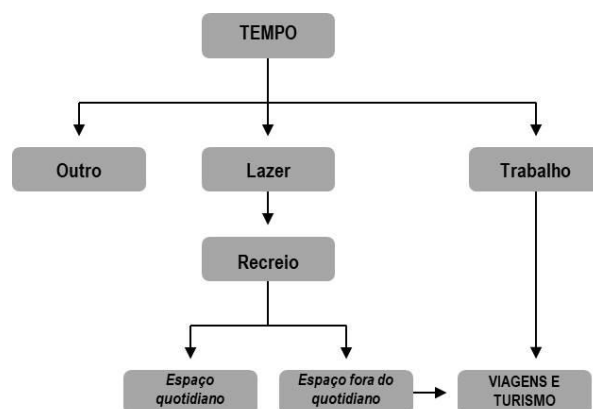


Figura 2 - Lazer, Recreio e Turismo (Modelo de Tribe)
Fonte: Adapt. de Costa (2017, p. 667).

Instituições como a Organização Mundial do Turismo (OMT) procuram operacionalizar os conceitos de forma a conseguir uma avaliação quantitativa e comparativa entre territórios. As necessidades técnicas e estatísticas exigem que os critérios das definições sejam claros e balizados por uma escala de tempo e espaço

para obter meios operativos para construir um quadro de referência susceptível de análise. Para a OMT, o turismo equivale às:

“(...) atividades desenvolvidas por indivíduos no decurso das suas viagens e estadas para e em locais situados fora do seu ambiente habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com fins de lazer, negócios e outros não relacionados com o exercício de uma actividade remunerada no lugar visitado”
(OMT, 2008)

Respeitante aos atores-chave:

“Visitante É toda a pessoa que se desloca a um local situado fora do seu ambiente habitual durante um período inferior a 12 meses consecutivos e cujo motivo principal da visita é outro que não seja o de exercer uma atividade remunerada no local visitado;

Turista é todo o visitante que passa pelo menos uma noite num estabelecimento de alojamento coletivo ou num alojamento privado no local visitado;

Visitante do dia (same-day-visitor) Visitante temporário que não passa a noite no local visitado, incluindo passageiros de cruzeiros e as tripulações de meios de transporte desembarcadas”;

(OMT, 2008)

O cruzamento destas definições realça a dimensão espacial, pois implica uma deslocação dos indivíduos em “locais fora do seu ambiente habitual”. Como se define territorialmente o ambiente habitual? Neste ponto, Cunha (2007, p. 24) defende que a introdução do critério ambiente habitual tem por fim excluir o conceito de visitante das deslocações rotineiras realizadas na vida quotidiana das pessoas, como por exemplo as deslocações entre a sua residência e o local onde estuda e/ou trabalha. Assim, a definição de ambiente habitual, para um visitante ou turista implica: uma distância mínima, uma ausência do local habitual de residência, a mudança de localidade, uma deslocação fora da sua esfera quotidiana. Também presente nesta definição é a dimensão temporal que se traduz pela “estada” agregada a um critério quantitativo, neste caso, por um período de tempo que não ultrapasse um ano. Este teto máximo foi estabelecido para não confundir com certos movimentos migratórios. Outra particularidade que emana deste enunciado e que preenche uma função importante é a referência à motivação dos indivíduos para empreenderem a deslocação. Ao contrário dos dois últimos critérios, a motivação transparece mais flexibilidade, apresentando razões muito distintas, desde que não estejam relacionadas com o exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado (motivações profissionais e de negócios, religiosos, visita a familiares e amigos, etc.). Também de referir a ausência da perspectiva da oferta, nomeadamente, no tipo de alojamento, equipamentos, serviços e produtos criados para satisfazer as necessidades dos turistas. As definições da OMT transitaram, de um modo geral, para o nosso quadro legal e é a partir desse referencial que todo um conjunto dados sobre o setor são tratados e todo um conjunto de políticas

públicas e respetivos instrumentos são definidos⁶. Esta conceção faz emergir o turismo como um conceito amplo, uma vez que é considerado uma atividade económica, assim como uma atividade diversificada em termos de práticas, baseada numa multiplicidade de motivações.

Reconhecendo que o turismo é uma atividade com impactes na sociedade e no território, o ponto seguinte dá-nos uma perspetiva da turistificação enquanto processo de apropriação do espaço pelo turismo que alimenta uma urbanização turística que, por sua vez, pode assumir várias formas.

1.1.2. A DUPLA REVOLUÇÃO URBANA DO TURISMO

Um efeito particular da turistificação do território é o processo de urbanização turística. Desde logo, a noção de urbanização turística acarreta uma contradição inerente. O processo de urbanização, associado à concentração crescente de população em áreas urbanas e à expansão do espaço urbano, está ligado à procura de eficiência e racionalidade na organização social dos assentamentos populacionais. Tal traduz-se, por exemplo, no provimento de bens e serviços essenciais, como sejam a habitação, a educação ou a saúde. Por sua vez, o desenvolvimento do turismo encontra a sua razão de ser na fuga ao quotidiano, na procura da exceção, no consumo de bens e serviços ligados ao lazer e à recreação. Esta especificidade leva Mullins (1991) a afirmar que a urbanização turística é antes uma *“urbanização baseada no consumo”*, mais especificamente *“na venda e consumo de prazer”*. De acordo com este autor, foi a conversão do turismo numa *“indústria”* de massas, capitalizada pela acumulação de capital do período fordista, bem como pelos direitos adquiridos do Estado Social (e.g. direito ao salário e férias pagas), que democratizou o turismo e alavancou a criação de cidades e assentamentos urbanos especificamente orientados para as formas de lazer. A urbanização pelo lazer e pelo consumo (Martins, 2011), que esteve inicialmente ancorada em produtos hoteleiros e equipamentos de recreação, foi sofrendo mutações e derivações ao longo dos tempos, realçando designadamente a dimensão económica e imobiliária particularmente ligadas ao fenómeno da segunda residência e do turismo residencial (cit. por Cavaco e Martins, 2017).

Quando se pensa em fazer turismo, a ideia da fuga à cidade e ao ritmo de vida quotidiano está tão enraizada que, por vezes, subestimamos a relação entre o fenómeno turístico e a urbanização. Trata-se de uma ligação que parece ter sido menosprezada no passado no seio da academia, devido à tendência generalizada de se estudar estes dois fenómenos separadamente, em vez de aprofundar os pontos que os unem.

⁶ O turismo define-se como o *“movimento temporário de pessoas para destinos distintos da sua residência habitual, por motivos de lazer, negócios ou outros, bem como as atividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades”*; [e por turista] *“a pessoa que passa pelo menos uma noite num local que não seja o da residência habitual e a sua deslocação não tenha como motivação o exercício de atividade profissional remunerada no local visitado”*. in alínea a) e c) do artigo 2º do DL n.º 191/2009, de 17.08. que estabelece as bases das políticas públicas de turismo.

Henriques (2003, p. 163) refere que as relações que se estabelecem entre o turismo e o espaço urbano são mais antigas e complexas do que possa parecer e têm persistido no tempo, não fosse o turismo, “*na sua essência, um fenómeno eminentemente urbano*”. A autora recorda que este vínculo tem origem dos tempos do *Grand Tour* dos séculos XVIII e XIX que incoava os jovens aristocratas ingleses a contactar com o “mundo exterior” como exercício de instrução, explorando as origens da civilização, sendo Roma e Atenas destinos obrigatórios.

A discussão debatida pela Equipe MIT (2008) diz respeito ao facto do turismo constituir uma prática social que produziu os seus próprios lugares, sendo os turistas, os verdadeiros impulsionadores dos lugares turísticos. Esta ideia remete para a correlação entre turismo e urbanização, já defendida por vários investigadores (Mullins, 1991; Nahrath e Stock, 2012). O turismo, “*invenção de cidadãos*”, acolhe os valores e as práticas urbanas, os modelos arquitetónicos e transporta esta urbanidade para os lugares turísticos independentemente da sua forma, até aquelas que nos parecem mais distantes do “*modelo dito urbano*” (Equipe MIT, 2008; Nahrath e Stock, 2012). Com efeito, sob esta urbanidade sustentada pelas infraestruturas e equipamentos assim como pelos hábitos fixados, originam-se problemas urbanísticos, de circulação, de governança e de redistribuição da riqueza, colisões de populações heterogéneas, impactes ambientais, etc. (ibidem. p. 11).

Segundo Nahrath e Stock (2012), já em pleno século XX, os processos de urbanização e de turistificação constituem dois grandes motores de desenvolvimento das sociedades ocidentais que mais tarde se alargaram por grande parte do resto do mundo. Neste ponto, vale a pena realçar a forte correlação entre estes dois processos que se manifesta com grande intensidade nas zonas costeiras e que se traduz numa relação de convergência e de conflito que coloca importantes desafios ao planeamento e ordenamento do território. Os mesmos autores reforçam a sua interdependência:

“(…) *l'urbain est fondamentalement à l'œuvre dans le touristique, et le touristique fait émerger de nouvelles formes et normes urbaines. Le tourisme est ainsi à l'œuvre dans de multiples recodages de l'urbain: il a fait émerger de nouvelles formes urbaines (comptoirs, complexes hôteliers fermés, îles-hôtels, quartiers touristiques, etc.), ainsi que de nouvelles formes d'urbanité, notamment dans les stations et les villes touristiques; de même a-t-il contribué à modifier le regard sur les villes, par exemple au travers de la patrimonialisation et, plus récemment, de la “festivalisation” des centres villes*”

(Nahrath e Stock, 2012, p. 9).

De acordo com a Equipe MIT (2008, p. 198), “*as causas e os princípios inerentes à produção dos lugares turísticos foram concebidos num contexto histórico extremamente preciso e espacialmente bem localizado nos primeiros períodos*”. Esta afirmação leva-nos ao estudo desenvolvido por Stock e Lucas (2012) na procura da compreensão da relação que se estabelece entre o processo de turistificação e o processo de urbanização. Os autores defendem uma “*dupla revolução urbana do turismo*” traduzida através de uma narrativa histórica à escala global, precisando duas modalidades que decorrem da emergência do fenómeno turístico que alimenta o “*processo de urbanização das sociedades*”.

A primeira revolução, que desponta no final do século XVIII, revela a emergência das estâncias turísticas em diversos pontos periféricos do mundo. É em Inglaterra que tudo começa, com o nascer do gosto pelos banhos de mar para fins terapêuticos. É neste contexto que se assistiu à instalação da primeira estância termal para vilegiatura marítima na cidade de Brighton com o surgimento de novos espaços especializados em atividades associadas aos cuidados de saúde e ao lazer. A consolidação da prática balnear marítima deu vida a cidades inglesas e do País de Gales como Bath, Torquay, Hastings ou Blackpool e expandiu-se progressivamente pelo território litoral da Europa Central, nomeadamente França, Alemanha, Bélgica, Países-Baixos, mas também em países do Sul da Europa, como Espanha, Portugal e Itália ou, ainda como mencionam Stock e Lucas (2012), Estados Unidos da América, Uruguai, Brasil, Rússia, Escandinávia ou Japão. As estâncias multiplicaram-se, privilegiando lugares de veraneio destinadas às elites. É neste contexto que, no século XIX, surgiu o modelo da “*station touristique*”, inicialmente de tipo termal e mais tarde de tipo balnear e de montanha (Choay e Merlin, 1988). Esta revolução contribuiu para a transformação de áreas rurais em áreas urbanas, criando novos lugares de consumo com capacidade de atrair uma procura geograficamente distante que ultrapassa, em certos casos, fronteiras nacionais. Todavia do ponto de vista social, configura-se de modo mais confinado, nomeadamente circunscrito às elites. Estes atributos conferem a estes lugares uma qualidade urbana específica: por um lado, a definição de uma centralidade⁷ particular onde converge uma clientela (turistas) atraída pelos equipamentos e serviços em função da terapia e do lazer, com um poder de polarização que pode ultrapassar a escala regional, e; por outro, como efeito das práticas existentes, a criação de espaços de encontro, como o casino, “*la promenade*” e o jardim; acessos onde se privilegiam arruamentos pedonais (Stock e Lucas, 2012). Embora os autores tentem delimitar esta fase entre os anos 1800 e 1914, a expansão de lugares especificamente concebidos “*pelo e para o turismo*” não foi interrompida e prolonga-se nos dias de hoje, com novos contornos, mas constituindo, é certo, um marco importante da expansão urbana induzida pelo turismo.

A segunda revolução urbana do turismo, defendida por Stock e Lucas (2012), surge no âmbito da “civilization du loisir”, a partir da segunda metade do século XX, como consequência “do aumento e da complexidade da urbanidade” dos núcleos urbanos previamente estabelecidos, mas que se modificam determinantemente à custa do desenvolvimento turístico. Estamos aqui perante um outro tipo de apropriação do território pelo turismo que reflete a evolução das práticas do *Grand Tour* que começou por colocar Roma e Atenas no roteiro, expandindo-se pelas cidades europeias (Paris, Londres) e, mais tarde, pelo mundo, em cidades como Shanghai, Pequim, Rio de Janeiro, Nova Iorque, Los Angeles, Barcelona, entre outras. Olhando para o contexto nacional, são questões que atualmente estão no centro do debate, nas cidades de Lisboa e Porto, em particular dos seus centros mais antigos onde as dinâmicas urbanas impulsionadas pelo turismo têm moldado profundamente estes lugares. Nos pratos da balança, pesam-se as pressões (especulação do imobiliário, expulsão dos residentes, congestionamento dos transportes, etc.) e as oportunidades (atração de

⁷ Ver a este respeito o trabalho de Mathis Stock (2012), intitulado “*Le problème du tourisme dans le modèle des lieux centraux. Réflexions critiques*” onde examina a teoria dos lugares centrais desenvolvida pelo geógrafo Christaller (1933) na perspetiva do turismo.

investimento, reabilitação urbana, aumento do número de emprego, etc.). Mas o equilíbrio que se procura no confronto entre a cidade habitada e a cidade visitada não é de todo fácil de concretizar.

Os autores desta tese destacam três aspetos em resultado desta influência do turismo na transformação de, ou parte da cidade: (1) a emergência de novos espaços destinados a turistas subsequente da valorização, em termos turísticos, de uma determinada área do núcleo urbano, criando um novo zonamento, uma maior diversidade cultural da população presente e outras normas de conduta; (2) a valorização do mercado imobiliário, por exemplo através do contributo do turismo para a gentrificação dos bairros históricos e; (3) a formação de um imaginário lúdico composto por equipamentos ou práticas turísticas que se evidencia, por exemplo, durante a promoção de eventos internacionais como os jogos olímpicos ou festivais culturais, e que é parte integrante das políticas urbanas.

Aceitando esta ordem de ideias, apresentada pelos autores, no sentido de dar ênfase à complexidade da urbanidade das cidades metrópoles, acrescentamos um quarto aspecto, decorrente da expansão urbana associada ao crescimento das segundas residências. A dinâmica urbana associada à prática turística e do lazer constrói assim novos significados. O turismo, com a presença de turistas e das suas práticas invade as cidades provocando grandes efeitos na recomposição urbanística e social destes lugares. Assiste-se a um aumento do grau de urbanidade verificada através de uma diversificação da população pela presença dos turistas; da requalificação do espaço público em função das práticas turísticas; da constituição de uma centralidade turística e um modo de habitar turístico que coexiste com as práticas da vivência quotidiana (*ibidem*, p. 28).

Ambas as “*revoluções urbanas do turismo*” resultam de um processo nitidamente urbano que apresenta níveis de consumo massificado e especializado, mas que traduzem distintas ordens de desenvolvimento do fenómeno turístico, tanto a montante, ao nível da sua conceção, como a jusante, respeitante às implicações económicas, sociais e culturais destes territórios.

O estudo desenvolvido por Stock e Antonescu (2011) sobre a globalização do turismo, consolidado através de dados empíricos, demonstra bem o movimento de expansão dos lugares turísticos pelo mundo (Figura 3), dispondo em simultâneo diferentes tipos de lugares e práticas turísticas que se foram inovando sem cessar até aos dias de hoje.

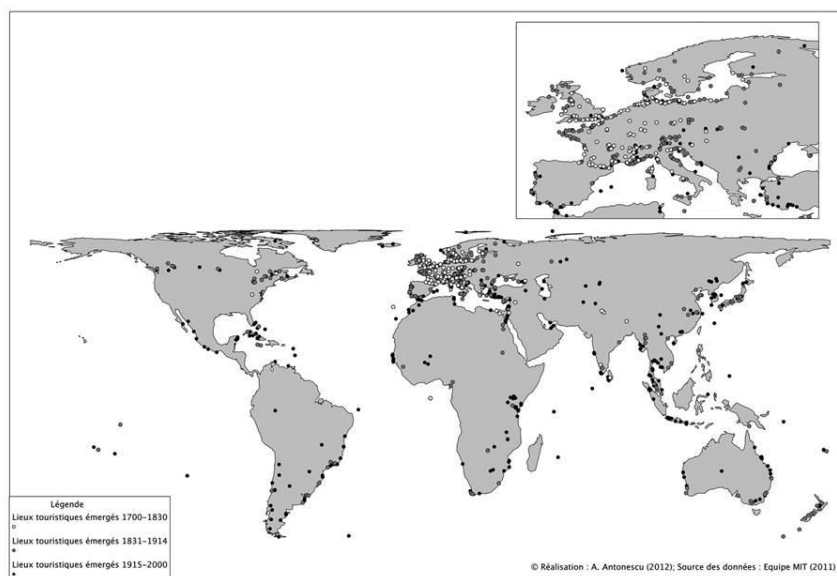


Figura 3 - Localização dos lugares turísticos no Mundo por períodos.
Fonte: Stock e Lucas [2012] adapt. Stock e Antonescu, 2011.

1.1.3. OS LUGARES TURÍSTICOS

GÉNESE E TIPOS DE LUGARES TURÍSTICOS

A génese dos lugares turísticos decorre de dois processos distintos: lugares investidos pelo turismo e lugares criados para e pelo turismo⁸. Os lugares investidos pelo turismo decorrem da afirmação do turismo enquanto uma atividade económica alternativa a outra pré-existente⁹; como também podem resultar de um processo que se expressa em diferentes escalas, mas mais frequente no contexto de grandes cidades onde o turismo completa um rol dinâmico de atividades e de serviços. Os lugares criados pelo turismo surgem pelos mesmos motivos associados ao desenvolvimento do turismo, com o surgimento de novas práticas e formas de

⁸ Segundo l'Équipe MIT, a criação *ex nihilo* de um lugar turístico não invoca necessariamente que aquele local estivesse completamente vazio em termos de ocupação, de usos e práticas, pois o que se pretende é sublinhar a importância do desenvolvimento daquele lugar em função do turismo.

⁹ Assistimos a esta dinâmica em várias cidades balneares da região do Algarve que sofreram intensas mutações com o desenvolvimento do turismo (e.g. Albufeira, Armação de Pêra, etc.)

apropriação do espaço. Tomemos o exemplo da evolução da condição da praia ou da montanha e das consequentes formas de sociabilidade que participaram na criação de novos lugares¹⁰ (Équipe MIT, 2008).

Destacam-se quatro formas elementares de lugares onde o turismo tem uma presença preponderante na vivência e na forma do lugar, embora em níveis distintos, ressaltando a existência de situações híbridas¹¹ (Équipe MIT, 2008; Knafo *et al.*, 1997):

O *sítio turístico* que se caracteriza como local de passagem dos turistas que se deslocam até lá para visitar e não propriamente para “estar”. Por essa razão, as opções de alojamento são inexistentes ou escassas em relação ao volume de visitas. O sítio pode ter uma origem natural ou ter sido construído; partilham tempos de lazer e turismo; podem articular-se com outros lugares turísticos que estão na envolvente; é um lugar inventado para o turismo “*trouver, imaginer pour un usage particulier*”. Adaptando os exemplos a casos nacionais, alguns sítios estão inscritos na lista do Património Mundial da Unesco, como o Convento de Cristo em Tomar, o Mosteiro da Batalha, outros estão sujeitos a medidas de proteção e salvaguarda, como o Parque Arqueológico do Vale do Côa, e outros encontram-se mais isolados como a Fortaleza de Sagres, com vistas para as enseadas de Sagres e para o Cabo de São Vicente;

A *cidade turística*, um aglomerado urbano que acolhe uma importante atividade turística e que se assume fundamentalmente sob duas formas espaciais; um conjunto variado de sítios integrados no tecido urbano ou a existência de uma parte da cidade que se destaca pelo tipo de práticas turísticas e, que de uma forma geral, se associa ao núcleo mais antigo;

A *estância turística*, um lugar aberto que se define pelo predomínio da atividade turística, mas com a particularidade de combinar, mais ou menos, na mesma proporção, turistas e uma população residente que reduz os efeitos da sazonalidade. É composta por equipamentos e serviços da cidade tradicional e conflui numa rede complexa de relações entre atores públicos e privados¹².

Finalmente, o *complexo turístico*, em oposição à estância turística, é criado de raiz, geralmente por um único promotor e concebido exclusivamente para acolher e fomentar práticas turísticas. É composto por uma oferta de alojamento vocacionada para estadias temporárias, alguns em funcionamento apenas na época alta; é um lugar fechado com acessos controlados e que provoca rutura com a sua envolvente. Pode assumir várias formas, outros nomes - *resort, resort-hotel, center parc*, parque de diversões¹³.

¹⁰ São exemplos: Vilamoura, um dos maiores empreendimentos turísticos em Portugal que teve origem na Quinta da Quarteira, uma área ainda essencialmente agrícola e fracamente servida de infraestruturas; as “stations intégrées” de desportos de inverno nos Alpes franceses geradas sob o impulso da política nacional do turismo vertida nos famosos “Plans de Neige” (1964), como La Plagne, Avoriaz, Les Menuires, Les Arcs.

¹¹ As designações apresentadas para cada tipo são traduções livres da autora a partir dos tipos apresentados como: *site touristique, ville touristique, station touristique* e *comptoir*.

¹² Exemplos: Vilamoura (Portugal, Algarve), Empúria Brava (Espanha, Catalunha) La Grande-Motte (França, Occitânia).

¹³ Estes conceitos serão alvo de uma análise conceptual mais detalhada no Capítulo 2.

A partir da tipologia de Knafo *et al.* (1997), L'Équipe MIT apresenta uma nova sistematização de lugares turísticos aprofundando os critérios das lógicas de produção, nomeadamente, o peso do turismo, a situação pré-existente do lugar e a génese do desenvolvimento do turismo (Équipe MIT, 2008). Foram adicionados mais quatro tipos de lugares turísticos com a particularidade de que todos eles não se devem a uma génese decorrente do turismo, sendo antes investidos pelo turismo. Observar com detalhe as diferenças entre os lugares que são, ou não, dominados pelo turismo, desvia-nos do nosso propósito, mas seria uma lacuna, deixar de fazer esta referência que evidencia dois aspetos interessantes: o primeiro, mais explícito, respeitante à variedade de lugares turísticos e; um segundo, implícito, relacionado com as possíveis trajetórias dos lugares turísticos ao longo do tempo, dando mostras de um dinamismo que pode levar a situações híbridas, perda ou aumento das funções turísticas (cf. Équipe MIT, 2008) (Figura 4).

A definição de métodos para medir a dimensão turística é considerada por vários autores. Para Vera *et al.* (1997), a observação desta dimensão recorre à caracterização:

(...) por la extensión de la función turística a todo el territorio, con la superación de los límites estrictos de la parcelación turística tradicional, y por la globalización del territorio a partir de las nuevas dimensiones de la movilidad espacial y de la jerarquización de las funciones urbanas y territoriales.

(Vera *et al.*, 1997, p. 18)

Seguindo a mesma ordem de ideias, l'Équipe MIT (2000) procede à definição de um método que combina três diferentes variáveis que utilizam critérios objetivos e quantificáveis, não só para apreender o peso do turismo no território, como para avaliar a dinâmica dos lugares turísticos. A primeira variável representa a situação do lugar associado ao desenvolvimento do turismo e reúne dados sobre a taxa da função turística¹⁴, a frequência turística, as residências secundárias; a variação do saldo migratório; a segunda variável diz respeito à situação do lugar, enquanto espaço de vida, considerando a dinâmica económica; a evolução da população ativa terciária e; uma terceira variável sobre os atores: o papel dos atores políticos (passividade, iniciativa dos eleitos) e a atitude da comunidade local (e.g. hostil, indiferente, favorável).

¹⁴ A taxa da função turística corresponde à relação entre a capacidade total de alojamentos turísticos (camas turísticas e camas das residências secundárias) e o total da população residente (Defert [1967], cit. por Équipe MIT, 2000).

Situation touristique actuelle	Type de mise en tourisme	Type de lieux	Processus de la mise en tourisme	Caractéristiques	Exemples
Lieux dominés par le tourisme	Lieux inventés au sens de « trouver, imaginer pour un usage particulier » : montagne, mer, plage sont des inventions	Site	Invention	<ul style="list-style-type: none"> – Pas de fonction d'hébergement ou sans rapport avec la fréquentation – Le lieu est uniquement fréquenté pour du passage 	<ul style="list-style-type: none"> – Toute plage touristique, – Ch. de Versailles, – Cirque Gavarnie, – Pointe du Raz – Ayers Rock
	<ul style="list-style-type: none"> – Lieux créés par le tourisme au sens de : « faire, réaliser quelque chose qui n'existait pas encore » – « Rien » n'existait avant Rien peut correspondre aussi à un lieu-dit, un hameau, voire à un village, dont il ne reste plus grand-chose aujourd'hui 	Comptoir	Création <i>ex nihilo</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Espace monofonctionnel – Lieu fermé par rapport à la société locale ; s'applique une réglementation spécifique – Maîtrise par un acteur, promoteur en général – Fonction de séjour avec présence exclusive d'hébergements banalisés 	<ul style="list-style-type: none"> – Tous les hôtels-clubs – Îles-hôtels – Port-Grimaud – Avoriaz – Disney Paris – Center Parcs – Les stations intégrées des Alpes françaises en 1970
		Station	Création <i>ex nihilo</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Lieu ouvert sur la société locale – Acteurs et promoteurs plus ou moins nombreux – Discontinuité spatiale et socio-économique avec l'environnement – Fonction de séjour et de passage avec hébergements banalisés et/ou non 	<ul style="list-style-type: none"> – La Baule jusque vers 1970, – Qingdao (Chine) – Cap d'Agde – Punta del Este – Hammamet – Les stations intégrées des Alpes françaises auj.
Lieux non dominés par le tourisme	<ul style="list-style-type: none"> – Lieux investis et subvertis par le tourisme. Ici, le terme de « subvertir » ou « subversion » signifie simplement : bouleverser, renverser un ordre établi – Village ou ville au départ 	Ville ou village touristifiés	Subversion du lieu par le tourisme devenu la fonction essentielle	<ul style="list-style-type: none"> – Structure spatiale originelle patrimonialisée et subvertie par le tourisme – Fonction d'hébergement située soit au cœur du lieu soit en périphérie – Cœur du lieu concentre l'essentiel des flux 	<ul style="list-style-type: none"> – Saint-Tropez – Les Eyzies-de-Tailiac – Venise – Bruges – Saint-Cirq-Lapopie
	Lieux investis et divertis par le tourisme. Le terme « divertir » signifie ici : « détourner, éloigner, soustraire à son profit »	Ville à fonctions touristiques ou ville touristique	Insertion d'une fonction touristique dans l'espace	<ul style="list-style-type: none"> – Insertion d'une fonction touristique sans modification fondamentale de la structure urbaine ; caractérisé par une fonction de séjour et de passage 	<ul style="list-style-type: none"> – Paris, Londres, Rome, et toutes les grandes villes du Monde généralement
	– Ville ou village au départ	Ville-étape	Fonction touristique limitée à l'hébergement	<ul style="list-style-type: none"> – Insertion d'une fonction touristique sans modification fondamentale de la structure urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> – Beaune – Tours – Füssen

Figura 4 - Tipologia de lugares turísticos
Fonte: (Équipe MIT, 2008, p. 58).

DINÂMICA DOS LUGARES TURÍSTICOS

São várias as teorias explicativas da formação e evolução dos lugares turísticos. O mais citado na literatura é o estudo de Butler (1980) que dá sequência a outros trabalhos (Miossec, 1977; Plog, 1973). Apesar de ter sido formulado em finais da década de 70, continua a ser um modelo de referência¹⁵. O modelo de Butler utiliza uma curva em “S” para avaliar a performance da popularidade de um destino turístico, da qual traduz o ciclo de vida do produto ou de um destino turístico. O ciclo divide-se em seis fases, da exploração à pós-estagnação, sendo que, a última, se desdobra em três possíveis cenários em função da tomada, ou não, de medidas a serem acauteladas nas fases iniciais do ciclo para contrariar o “inevitável” abandono turístico (Figura 5)¹⁶.

Estes modelos sugerem que o padrão de desenvolvimento dos lugares turísticos conduz ao turismo de massas (Cavaco, 2006) em que os limites do turismo se manifestam através de impactes negativos sobre o território. É importante ressaltar que estes modelos refletem o contexto turístico da década de 70 e que, desde esse período, o fenómeno turístico tem sido alvo de alterações profundas nas últimas quatro décadas e bem mais rápidas do que em qualquer outro período igual de tempo.

Vários autores contrariam os argumentos apresentados em tais modelos e tentam provar a inoperacionalidade “dos conceitos de ciclo de vida a até de capacidade de carga” e a evidência de que “muito turismo não mata o turismo: os lugares turísticos duram e continuam a crescer, a evoluir, a viver e a portar-se bem” (Équipe MIT [2002] cit. por Cavaco, 2006, p. 423), pois os processos de produção do lugar turístico nem sempre ocorrem de forma linear, passando por cada uma destas fases.

De uma forma geral, os lugares turísticos tendem a durar no tempo apesar da morte anunciada, admitindo todavia, casos específicos onde se tenha verificado o seu desaparecimento, mas fundamentalmente por razões externas (catástrofe natural, etc.). Uma constatação importante defendida é que, até nos lugares turísticos mais antigos, a atividade turística permanece intensa apesar da profunda evolução dos lugares, das práticas e dos fluxos turísticos (e.g. Nice, Saint-Gervais-les-Bains, etc.).

¹⁵ Ainda recentemente, no âmbito da elaboração do Plano de Marketing Estratégico do Algarve, a equipa técnica recorreu ao modelo teórico de Butler para aferir a evolução do destino turístico da região do Algarve entre 1962 e 2013 para identificar em que etapa do ciclo de vida é que a região se encontrava (cf. Região de Turismo do Algarve, 2014).

¹⁶ Os ciclos são: exploração, envolvimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação e pós-estagnação. E os cenários possíveis são: estabilização, rejuvenescimento ou declínio. Coelho explica que a chegada à fase de estagnação culmina num: “pico máximo de visitantes e várias das capacidades de carga são atingidas ou ultrapassadas gerando constrangimentos ambientais, sociais e económicos; a área terá uma imagem bem estabelecida mas terá perdido o seu fascínio, haverá uma forte tendência de repetição de visitas e eventos de congressos e outras formas similares, haverá excesso de camas e será necessário um esforço vigoroso para manter os níveis de visitantes, as atracções naturais e culturais estarão provavelmente ultrapassados por instalações artificiais importadas, a imagem do destino estará divorciada do seu ambiente geográfico, as propriedades mudarão frequentemente de mãos, perdendo notoriedade” (Coelho, 2007:5).

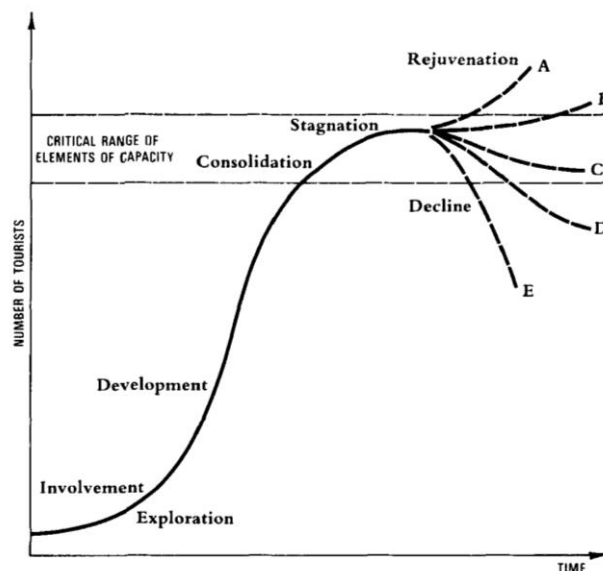


Figura 5 – Ciclo de vida do destino turístico segundo Butler.
Fonte: (Butler, 1980, p. 7).

Nestes casos, as mudanças sofridas não retiram o vínculo turístico, independentemente da génese de produção, apenas transformam os lugares¹⁷.

“O lugar é turístico pela combinação dos efeitos estruturais e das relações entre atores, (...), não conhece um estado de equilíbrio, o que significa que o turismo pode transformá-los ou que possa trazer em si mesmo a semente do desaparecimento dos mesmos na sua dimensão turística”.

(Équipe MIT, 2008, p. 285)

Nos lugares turísticos consolidados, as mutações não estão livres dos problemas causados ou intensificados pela turistificação. E, nessa medida, não faltam estratégias de adaptação em várias vertentes (comerciais e de marketing territorial, requalificação urbanística, eficiência energética, qualidade ambiental, etc.) com a participação de todos os atores (públicos e privados e comunidade). Estudos recentes vão ao encontro de respostas aos desafios de adaptação (Hatt, 2011; Vlès e Bouneau, 2016).

A respeito da dinâmica dos lugares turísticos, L'Équipe MIT propõe, a partir da tipologia que divide os lugares inventados e os investidos pelo turismo, três grandes possíveis trajetórias: “a mutação do lugar em que a função turística se desgasta ou se transforma, eventualmente, em lazer por ser a mais frequente; a permanência da monofuncionalidade turística e; a persistência ou o aumento da diversidade de funções” (2008, p. 224). Centrando-nos nos lugares *ex-nihilo* – “site, comptoir, station” - os autores verificam duas hipóteses. A primeira de que os lugares são apropriados pelos residentes que os fecham, tornando-os num quarteirão residencial ou num subúrbio de lazer frequentado por residentes na envolvente (Pierrefonds, Malo-Les-Bains). A segunda

¹⁷ A este respeito, sugerimos o estudo “Mutações e Transformações da cidade Balnear em Portugal” de T. Freitas (2011).

hipótese passa pela integração progressiva de novos usos e funções provocando uma mutação de um lugar criado pelo turismo para uma cidade, conservando nalguns casos o turismo como função dominante (Cannes) e, noutros não (La Baule, Le Havre). Uma terceira hipótese é admitida para os lugares que se encontram num estado de desenvolvimento elementar por não terem conhecido o sucesso da experiência turística em resultado de conflitos que opõem interesses contraditórios, cujo fim parece ser inevitavelmente o desaparecimento da função turística.

Será esta última hipótese, o destino de alguns passivos territoriais de turismo implantados em solo rural e aparentemente desligados da estrutura territorial (Martins e Cavaco, 2018)? Haverá condições para manter a função turística e que é a única que permitiu o aparecimento de tais empreendimentos? Passará a existir uma função residencial? Ou transformar-se-ão em ruínas?¹⁸. Sendo que *“um lugar que morre é um lugar que nunca se tornou lugar vivido”* (Équipe MIT, 2008, p. 228).

OS AGENTES DA TURISTIFICAÇÃO

A análise do processo de turistificação deve levar em consideração as relações contraditórias entre os agentes que atuam no processo de produção dos lugares e territórios de turismo, pois os recursos físicos e naturais não são os únicos critérios que tornam um lugar turístico.

Uma breve revisão da literatura sobre o tema permitiu identificar um conjunto de agentes que intervêm de forma interrelacionada na espacialização dos lugares turísticos. Embora cada autor estabeleça a sua própria tipologia que nem sempre considera todos os atores aqui descritos, subsiste uma certa conformidade se dividirmos os atores pelas suas funções: os atores públicos que regulam a atividade turística; o mercado que se divide entre a oferta através dos empresários do setor turístico (promotores privados, operadores turísticos, etc.) e, a procura através dos turistas, ou seja, aqueles que se deslocam do seu local de origem para um lugar e que, graças a eles, participam na sua essência turística (Agarwal e Shaw, 2007; Équipe MIT, 2008; Knafo, 1996; Leite, 2008). Associa-se a cada um destes agentes diferentes interesses e poderes que intervêm na lógica dos processos de produção e desenvolvimento dos lugares turísticos. Alguns deles têm a capacidade de iniciar por si só a construção dos lugares, mas é indispensável o sistema de relações que se estabelece entre cada uma das partes para a sua subsistência.

Knafo (1996) lembra-nos que não existe turismo sem turistas e, por isso, destaca o papel histórico dos *turistas* que livremente procuram determinados lugares sem o contributo imediato do mercado, dando o exemplo de indiscutíveis destinos turísticos como a Côte d’Azur ou Chamonix que se desenvolveram inicialmente a partir de novas práticas por parte dos cidadãos. O protagonismo outrora dos turistas e das suas práticas enquanto agente produtor de lugares turísticos está atualmente abafado pelo mercado (na perspetiva da oferta) que se assumiu como a principal fonte de produção dos lugares turísticos graças à sua capacidade de produzir e

¹⁸ cf. Nunes (2019).

colocar à disposição dos turistas, diferentes produtos turísticos, num registo de forte competitividade. O autor relembra os *resorts* enquanto lugares ex-nihilo transformados em produtos turísticos para serem consumidos.

Os empresários do setor turístico e imobiliário também participam fortemente no processo de turistificação, mais concretamente num dos seus efeitos mais diretos, através da expansão da urbanização turística. Tal como, os operadores turísticos que influenciam as tendências dos fluxos turísticos.

Os atores públicos são apresentados como terceira fonte do processo de turistificação com papel preponderante na territorialização do turismo através das suas iniciativas, independentemente da sua escala (local, regional ou nacional) (*op. cit.*). De um modo geral, defende-se um papel determinante do Estado no processo de planeamento e na regulação da atividade turística. A definição de políticas públicas de turismo tem uma função orientadora, tanto para os restantes atores públicos através da definição de metas e diretrizes que norteiam o desenvolvimento da atividade turística, como para os atores privados na localização das intervenções (Cruz [2002], cit. por Leite, 2008). Todavia há quem defenda uma atitude mínima do Estado cuja atuação se revela “coerciva, limitadora e ineficiente” e enalteça a capacidade de autorregulação dos mercados, como sugere Milton Friedman ([1962] cit. por Silva in Silva e Umbelino, 2017). Silva afirma que atualmente é comum encontrar-se uma situação intermédia, “em que o Estado assume predominantemente o papel de regulador e mobilizador dos diferentes agentes sociais e promotor de uma gestão territorial mais descentralizada” (*op. cit.*, p. 23). A este respeito, há vários exemplos na literatura que demonstram o papel preponderante do Estado na condução deste processo, regulando sobre as formas de desenvolvimento (Hatt, 2011; Knafo *et al.*, 1997), mas o seu sucesso é muito variável (Agarwal e Shaw, 2007). As iniciativas derivam de uma forte componente política e quando estas não se associam com as lógicas de produção de lugares turísticos, ou seja, ignoram as práticas do turista e o mercado, podem originar impasses no território difíceis de contornar (Knafo, 1996, p. 68). Também impera aqui outra questão fundamental em torno da principal função do Estado na defesa e na salvaguarda do interesse público no âmbito das intervenções. Mas, antes, será necessário um quadro de avaliação aplicado para o desenvolvimento do turismo que não está suficientemente estabilizado (Dredge, 2010).

A comunidade pode não ter um papel preponderante no processo de turistificação, mas deve integrar este sistema de atores para prevenir as discórdias e consertar interesses. De facto, os conflitos de interesses entre as principais fontes da turistificação e a comunidade local são frequentes. Por exemplo, entre turistas e residentes originando impactes negativos de ordem sociocultural. A convivência pode levar a tensões sociais, particularmente em áreas onde a comunidade, por motivos psicológicos, culturais ou sociais, não tolera diferenças de comportamento e a perturbação das normas já estabelecidos pela população residente; também, os conflitos que surgem da localização de projetos turísticos e imobiliários em áreas protegidas que não recebem a aprovação da comunidade. A procura de sinergias tem efeitos inversos, nomeadamente através do aproveitamento das manifestações culturais (e.g. tradições locais, costumes, gastronomia local) que pode atrair turistas e desenvolver a atividade turística num registo que contribui para manter a identidade local. É por estes motivos que a participação da comunidade no processo de planeamento e ordenamento do turismo é essencial e

amplamente defendida. Todavia, os obstáculos são imensos. Cabe às instituições públicas, através de novos métodos e abordagens dos modelos participativos, captar a atenção da comunidade para que participe no debate público, mas também cabe à sociedade dar juízo ao dever de cidadania.

1.2. PORTUGAL: A TURISTIFICAÇÃO DO LITORAL

O turismo costeiro constitui uma das práticas turísticas mais antigas. Baseia-se numa combinação única de recursos existentes no interface *terra – mar*, sol, água, praias, paisagens singulares, desportos, gastronomia, património histórico-cultural, biodiversidade, etc. e é suportado por um conjunto de equipamentos (hotéis, resorts, segundas residências, restaurantes, etc.) e infraestruturas (acessibilidades e outras redes básicas) (UNEP, 2009). O aproveitamento de tais recursos e meios de apoio possibilitaram o desenvolvimento de vários destinos turísticos nas áreas costeiras em várias partes do mundo.

Portugal, desde cedo, evidencia uma tendência de especialização turística associada ao “*sol, mar e praia*”, à semelhança de outros países do sul da Europa. Segundo vários estudos internacionais, o crescimento do turismo nas áreas costeiras do continente europeu atingiu o seu pico nas últimas décadas, o que não significa que se esteja perante a eminência de um declínio da procura (EC InfraEurope, 1998, cit. por UNEP, 2009). Com base em dados da Comissão Europeia, 63% dos turistas europeus preferem destinos “*Sun, Sand and Sea*” (*ibidem*). Esta constatação é, em certa medida, confirmada pelas estatísticas dos fluxos turísticos da OMT:

Se analisarmos o número de chegadas internacionais, em termos absolutos, registados pela sub-região Europa do Sul e Mediterrâneo para o ano de 2017, contabilizamos cerca de 267 milhões de chegadas internacionais, mais 12.8% em relação ao ano anterior. Este valor representa quase 40% do total de chegadas na Europa¹⁹. O destaque vai para Espanha, o destino turístico com maior número de chegadas, atingindo o valor record de 81.8 milhões. Portugal regista uma taxa de crescimento de 16.5% face ao ano anterior ao atingir 21.2 milhões de chegadas. Para 2030, embora se preveja que os níveis de crescimento abrandem a favor de outros destinos emergentes, os destinos turísticos da Europa do Sul e Mediterrâneo, onde Portugal se inclui, vão continuar a registar elevados níveis de procura. As implicações destes números são naturalmente imensas mas por vezes difíceis de avaliar. Todavia, estes resultados ajudam a prever a continuidade do fenómeno turístico, que tem ajudado, ao longo de várias décadas, a moldar muitas paisagens litorais (World Tourism Organization, 2018). Vamos recuar no tempo e analisar a evolução da urbanização do turismo e do lazer no litoral nacional até à atualidade.

1.2.1. PERSPETIVA EVOLUTIVA E ESPACIAL DA URBANIZAÇÃO DO TURISMO E DO LAZER

¹⁹ Na Europa foram registados 671.7 milhões de chegadas internacionais (50,6% do total mundial), representando um crescimento de 8.4% face a 2016. Como reconhece a OMT, são resultados notáveis tendo em conta a maturidade e a dimensão dos destinos europeus (UNWTO, 2017).

Este breve retrato da evolução da urbanização do turismo e do lazer em Portugal permite dar conta da expansão do fenómeno turístico inicialmente restrito e que, em poucas décadas, se popularizou, assim como, acompanhar a progressiva transformação do litoral ao longo das últimas décadas²⁰.

A expansão da prática social da vilegiatura balnear marítima é apontada como um dos fatores que contribuiu para a transformação do litoral em Portugal. A segunda metade do século XIX testemunha um desenvolvimento, nunca até então visto, no setor dos transportes, concorrendo determinadamente para a afirmação da prática turística associado às termas e às praias e para a rutura do isolamento face à Europa²¹ (cf. Barros, 2015). A praia, enquanto recurso turístico, promove uma grande atração pelas áreas litorais que, pelas suas características geomorfológicas e paisagísticas, se adequavam a idílicos locais de recreio e de vilegiatura. A consequente valorização social e económica da praia e a sua integração nos circuitos de comercialização internacional levou a que muitas áreas se transformassem em territórios estruturados a partir do turismo e para o turismo (Gonçalves, 2003), seja por meio de ocupação de espaços vazios ou pela via do desenvolvimento de lugares pré-existentes. Mas a corrente do turismo constituía uma experiência para uma pequena franja da sociedade nacional e de turistas estrangeiros para umas férias sedentárias à beira-mar, em estâncias termais e climáticas. Desenvolve-se assim, um novo modelo de organização espacial, assente no repouso e no veraneio. Trata-se de empreendimentos privados que se implantam na continuidade de aglomerados ou áreas do litoral consideradas de interesse turístico e já submetidas aos ensaios urbanísticos da época a cargo das entidades públicas. Como descreve Lobo:

“(...) estas estâncias vão estabelecer-se como verdadeiras comunidades familiares, fechadas sobre si próprias e reservadas dos olhares exteriores por caminhos labirínticos desenhados no meio do pinhal, anunciando tipologias de oferta turística que iriam vingar, num outro contexto, vinte anos depois.”

(Lobo, 2013, p. 745)

São vários os casos emblemáticos de urbanizações planeadas de raiz de iniciativa privada com instalações vocacionadas “*para a nova vilegiatura*”²² dessa época, como a Granja, o Monte Estoril e o empreendimento com maior projeção internacional neste período, *Estoril: Estação Marítima, Climaterica, Thermal e Sportiva* (1914). Este processo traduziu-se numa apropriação progressiva dos lugares e numa

²⁰ Vários autores conduziram estudos sobre a caracterização da evolução da ocupação turística em Portugal, recorrendo à evocação dos acontecimentos para contextualizar os contornos da expansão do turismo, dos quais se destacam os contributos de Licínio Cunha (2012), Carminda Cavaco (1979, 2005) e Paulo Pina (1988), Malta, Eusébio e Costa (2009).

²¹ Foram construídas entre 1852 e 1893, cerca de 2000 km de linha férrea que contribuíram para a ligação por comboio entre as várias províncias portuguesas e a ligação a Espanha e a França, esta última com a famosa ligação Sud-Express Lisboa-Paris, inaugurada em 1887.

²² Para aprofundar o tema da génese da vilegiatura contemporânea, cf. Briz, G. 2007. Vilegiatura balnear: Imagem Ideal / Imagem real. *Revista de História da Arte*, 3, 254-267 para explorar o tema da génese da vilegiatura contemporânea.

invenção do turismo litoral, pois até meados do século XX, a concentração da população e das atividades nas áreas costeiras, efetivou-se paulatinamente, influenciando áreas relativamente circunscritas. De um modo geral, a utilização do litoral organizava-se de acordo com passagens suaves entre os espaços naturais e rurais e, os espaços urbanos que, em conjunto, formavam paisagens diferenciadas e com forte identidade (D'Abreu, 2014)

23.



Figura 6 - Plantas parciais da Urbanização da Granja.
Fonte: Lobo (2013, pp. 172–173).

Entre as décadas de 30 e 50 do século XX, assistiu-se a uma alteração da apropriação do litoral em que o mar constituía, até então, um elemento cénico. Foi neste período que se promoveu, de forma sistemática, o litoral e o turismo associado às práticas balneares (Simões e Ferreira in. Silva e Umbelino, 2017).

²³ Para uma visão mais alargada deste período na envolvente de Lisboa e Porto e no litoral em geral, destacamos as contribuições de Carminda Cavaco (1979), Maria da Graça Briz (1989, 2007), Susana Lobo (2013), João Henriques (2011) e Carlos Ferreira (2012).



Figura 7- Vista aérea do Estoril
Fonte: [AHMC/AESP-CMBP/102] in. Henriques (2011).

O ano de 1964 marcou um ponto de viragem na história do turismo em Portugal por ter alcançado uma expressão significativa enquanto atividade económica que se veio a refletir na vida social dos portugueses. A fase de afirmação do turismo português expande-se até 1974, ano da crise interna despoletada pela Revolução de abril (Cunha, 2012). A recondução do país ao sistema democrático, com o ultrapassar desta fase conturbada, vem alterar o estatuto do turismo, até então setor marginal das políticas públicas, como setor económico estratégico. Ao mesmo tempo, assistiu-se a um progresso social resultante das profundas alterações no mercado e no ritmo de trabalho e do aumento progressivo do tempo livre, da qual resultou uma profunda alteração na organização funcional e económica de certos lugares urbanos mais propícios à promoção do consumo e a uma especialização turística (Martins, 2011).

Portugal tem registado dinâmicas demográficas e socioeconómicas que levaram a um desenvolvimento urbano e turístico muito acentuado nas áreas costeiras. O processo acelerado de urbanização que se começou a sentir a partir de meados da década de 60 é marcado por um processo de *metropolização* com a concentração do povoamento em torno das cidades de Lisboa e Porto e por um processo de *litoralização* com a ocupação das áreas costeiras associadas ao crescimento da população e das atividades económicas. A consequente necessidade de ampliar o parque habitacional tornou-se mais expressiva entre Viana do Castelo e Setúbal e ao longo da costa algarvia, suportado pelos avanços das condições de acessibilidade²⁴. Estes processos vieram reforçar um forte e crescente contraste entre o litoral e o interior, revelando profundos contrastes na distribuição

²⁴ Nos últimos 25 anos, e em paralelo, assiste-se a processos de desruralização e desindustrialização enquanto se verifica uma terciarização, onde se enquadra o turismo, enquanto atividade económica.

da população, dos equipamentos e das atividades económicas. A par da suburbanização dos principais aglomerados populacionais, o advento do turismo de massas também se assumia como “*o principal motor dessa nova ordem espacial, assistindo-se ao ensaio de novos modelos urbanísticos e arquitectónicos que iriam revolucionar o panorama disciplinar nacional*” (Lobo, 2010, p. 91). A geografia do turismo balnear alterou-se e expandiu-se até ao Algarve, acompanhando o crescimento sentido na Andaluzia e restante bacia do Mediterrâneo e tornando-o o maior destino turístico em Portugal entre venereantes nacionais e internacionais (Brito, 2009; Martins, 2014).

Entre 1965 e 1980, a oferta turística total cresceu 61%, atingindo as 100 256 camas, concentrando-se no litoral. Ao nível da repartição regional, em termos relativos, registou-se nesse mesmo período, um exponencial incremento das regiões do Algarve (+403%) e da Madeira (+418%) e um notável reforço da capacidade hoteleira nos Açores (132%), Bragança (53%), Santarém (50%) e Lisboa (43%). Em termos absolutos, os distritos que reuniam maior oferta foram: Lisboa (26 706 camas), Faro (20 457 camas) e Madeira (11 392 camas), mantendo os 58% da capacidade total em relação a 1970, evidenciando deste modo, uma maior distribuição de camas pelo restante território. Paralelamente ao crescimento da oferta hoteleira, surgem novas oportunidades de negócio e novas formas de alojamento: aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e o crescimento das segundas-residências num registo nunca antes visto, nem tão pouco contemplado na legislação em vigor até 1978. O acelerado crescimento da procura turística interna e externa, verificado entre finais de 80 e princípios dos anos 90, soltou um filão para o setor imobiliário que foi alimentado por elevados níveis de consumo, em consequência do clima de concorrência entre instituições bancárias que disputavam a captação de clientes, excedendo-se em facilitismos na hora de conceder crédito bancário. Esta situação foi favorecida pela estabilização da inflação e pelos níveis reduzidos das taxas de juro. Estas condições foram aproveitadas, tanto por particulares para fazer férias fora do país ou adquirir uma segunda-residência, como por empresários dos setores do turismo, mas sobretudo do imobiliário e da construção, que viram ampliadas as oportunidades de negócio, com espírito de lucro fácil (Cunha, 2012).

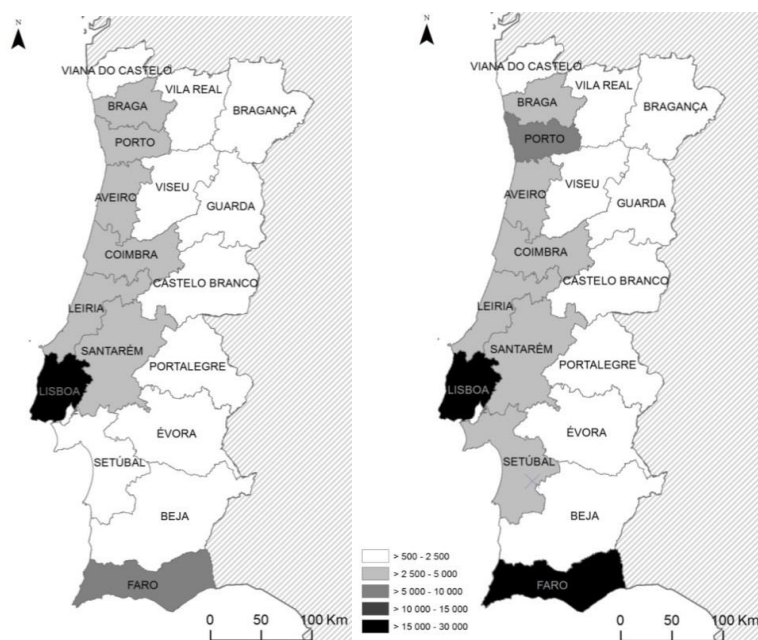


Figura 8 - Capacidade hoteleira global por distrito (camas) – 1970 | 1980
 Fonte dos dados: Direcção-Geral do Turismo: 1985.

No contexto europeu, entre 1990 e 2000, Portugal registou a maior expansão de artificialização do solo em áreas costeiras com um aumento que ascendeu os 34%, seguido pela Irlanda (27%) e Espanha (18%) com um claro contributo da expansão territorial do fenómeno turístico (EEA, 2006b)²⁵. Com efeito, assistiu-se nas últimas décadas, a um vasto crescimento da artificialização do solo, com grande incidência das áreas costeiras, fruto de uma frenética expansão imobiliária sem alvo de qualquer programação urbanística coerente, onde neste

²⁵ As condições que levaram ao desenvolvimento da urbanização extensiva, também designada, por “*urban sprawl*” são consequência das alterações dos hábitos de vida e de consumo, que resultam de fatores económicos e sociais. Este processo é em grande parte associado ao desejo e à preferência por um espaço habitável mais individual fora das cidades, suportado pela melhoria das condições de acessibilidade, sobretudo ao nível do transporte individual permitindo níveis de mobilidade nunca antes vistos. Assim, progressivamente, o espaço rural vai-se transformando com a implantação de novas áreas residenciais, industriais, turísticas e de comércio, reproduzindo em simultâneo, os fenómenos de desruralização e de suburbanização, consequências das alterações dos hábitos de vida e de consumo que resultam de diversos fatores demográficos, económicos, sociais e regulamentares. Também de referir que a noção de “*sprawl*” foi introduzida nos EUA nos anos 60 para designar o crescimento urbano sem forma e significa, literalmente “*espalhar(-se)*”, “*estender*”. (Ingersoll, cit. por Domingues, 2006). No relatório do European Environment Agency, “*urban sprawl is commonly used to describe physically expanding urban areas*” (EEA, 2006, p. 6).

domínio, o turismo ganha grande protagonismo, através da expansão de segundas residências²⁶ e de outros produtos turísticos, da qual resultou uma ocupação fragmentada e desintegrada do território²⁷.

A massificação do turismo reproduz as macro-tendências instituídas à escala global, desde meados do século XX, marcadas pela intensa procura de destinos turísticos à beira-mar. Segundo Lobo (2013), a evolução das formas de consumo e dos mercados e a consequente flexibilização da oferta colocaram em causa a competitividade do turismo de sol e praia. Estas novas tendências determinaram a necessidade de se reavaliar a capacidade de atração das áreas costeiras. E neste âmbito, a iniciativa privada soube procurar alternativas, investindo no sentido de promover uma alternativa à oferta turística hoteleira tradicional através de uma diversificação e qualificação dos seus produtos, com a aposta no valor diferencial. Neste sentido, as formas de alojamento multiplicaram-se criando uma afinidade entre o turismo e o imobiliário que se foi firmando ao longo dos tempos, dando forma a uma urbanística do turismo e lazer do litoral sob diversos modelos e padrões de urbanização (Gaspar e Simões, 2006; Lebre, 1998; Lobo, 2007). As urbanizações formadas por residências secundárias nos aglomerados urbanos e as formas urbanas de baixa densidade caracterizadas, de uma forma geral, por moradias isoladas com piscina e jardins privativos presentes em condomínios privados, aldeamentos turísticos ou *resorts*, são alguns dos exemplos.

Isto não inviabiliza que, do ponto de vista da distribuição espacial, a atividade turística seja fragmentada por se desenvolver em ambientes e destinos específicos que, por um lado, centralizam uma diversidade de recursos e atrações que motivam a vinda de turistas e, por outro, proporcionam infraestruturas e equipamentos de natureza básica ou especializada que suportam esta prática.

No estudo conduzido por Cavaco e Martins (2017) foi analisada a dinâmica urbano-turística nos concelhos costeiros de Portugal Continental, entre 1991 e 2011. Foram reportadas algumas evidências sobre a relação *urbanização e turismo*, designadamente no que respeita à pressão exercida no litoral de Portugal Continental versus a dinâmica turística aí verificada (Tabela 2). E que aqui reproduzimos de forma breve.

Representando apenas 16% do total da área do território continental, os 50 concelhos costeiros²⁸ contam, contudo, com cerca de 3 560 milhares de habitantes, o que corresponde a 35% do total da população residente de Portugal Continental (esta percentagem sobe para 69% de população residente, concentrada em 33% do território, se considerarmos os limites administrativos das NUTs III²⁹ que confinam com o litoral). Também o valor médio da densidade populacional é elevado com 244 habitantes/km², substancialmente superior à média do

²⁶ O aumento das residências secundárias não é um fenómeno novo, mas foi a partir da década de 80 que começou a ganhar maior dimensão.

²⁷ *in*. Cavaco C., Martins C. (2017).

²⁸ Foram considerados os concelhos com linha de costa de Portugal Continental abrangidos pela Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional (ENGIZC), aprovada através da RCM n.º 82/2009, de 8 de setembro.

²⁹ Na sequência da aprovação da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, foi elaborada uma revisão dos limites territoriais das NUTs que passam a ser coincidentes com os limites das Entidades Intermunicipais (EIM), designadas, deste âmbito, por “unidades administrativas”.

continente com 113 habitantes/km², a par de ter registado um crescimento de 38,73 habitantes/km² entre 1991 e 2011. Nesse ano, concentrava-se nesta faixa 36% do total dos alojamentos clássicos, (2 055 296 alojamentos), verificando-se um aumento de 54% em 20 anos (mais 14% do que a média de Portugal Continental).

Esta tendência pesada de litoralização, “invariante” da estrutura de povoamento em Portugal (Marques da Costa, 2007), é acentuada pelo turismo de massas, (cf. Gaspar *et al.*, 2006; Malta *et al.*, 2009; Oliveira *et al.*, 2015), transparecendo ela própria nos padrões da oferta e da procura turística. Em 2011, 64% da capacidade de alojamento em estabelecimentos hoteleiros e 63% do total de dormidas com origem interna e externa concentrava-se nos concelhos do litoral³⁰. A taxa da função turística (relação do total de dormidas por cada 100 residentes) torna evidente o impacto local do turismo sobre os territórios costeiros. Uma vez mais o Algarve vem na dianteira com uma taxa média de 3.040 dormidas por cada 100 habitantes (para os concelhos costeiros), face à média registada no litoral continental de 965 dormidas por cada 100 habitantes (in. Cavaco e Martins, 2017) (Figura 9).

As análises das dinâmicas territoriais associadas ao turismo não dispensam a observação de variáveis relativas a alojamentos de uso sazonal e residências secundárias, dado que as dormidas registadas nos alojamentos turísticos (hotelaria, aldeamentos e apartamentos turísticos) refletem apenas parte do universo. Os turistas nacionais recorrem com frequência, nas suas deslocações de lazer, a casas de familiares e amigos, residências secundárias ou apartamentos de férias que sustentam a oferta paralela de camas (Brito, 2010; Cavaco, 2005). O total de alojamentos de uso sazonal ou de residência secundária ascendia a 432 399 em 2011, tendo crescido ao longo das duas décadas 141%; em ambos os casos, a taxa de variação apresentava valores significativamente superiores ao longo da década de 90. Nesta tendência, destacam-se os concelhos litorais do Algarve, ao apresentarem uma proporção média de 41% de alojamentos de uso sazonal e segunda residência no total de alojamentos clássicos, face a 28% registado para o universo dos concelhos costeiros. Todavia, em casos pontuais, o seu peso perde dimensão, nomeadamente em Loulé ou Albufeira (Figura 10). Estes resultados contribuem para evidenciar o fenómeno da litoralização e a importância do turismo nos concelhos costeiros, sobretudo os da região do Algarve.

³⁰ Nas últimas três décadas, a capacidade de alojamento em estabelecimentos hoteleiros aumentou, em termos relativos, 57%, atingindo em número absoluto para 2011 – 159 659 camas. Relativamente às dormidas, observou-se um aumento de 29%, em igual período, obtendo, 20 789 821 registos em 2011.

	1991	2001	2011	Taxa de variação (1991-2011)
População residente	2 970 074	3 328 172	3 530 047	19%
Densidade populacional (hab./km ²)	205	230	244	19%
N.º de Alojamentos clássicos	1 333 625	1 718 373	2 055 296	54%
N.º de Alojamentos: uso sazonal residência secundária	179 697	360 993	432 399	141%
Densidade de alojamentos (aloj./km ²)	92	119	142	50%
Capacidade hoteleira (n.º de camas)	101 573	126 927	15 9659	57%
N.º de Dormidas (estabelecimentos hoteleiros)	16 157 716	18 943 548	20 789 821	29%

Tabela 2 – Concelhos costeiros de Portugal Cont. | Evolução de indicadores urbano-turísticos (1991-2011).

Fonte: INE, Censos de 1981, 1991 e 2011, adapt. de (Cavaco e Martins, 2017).

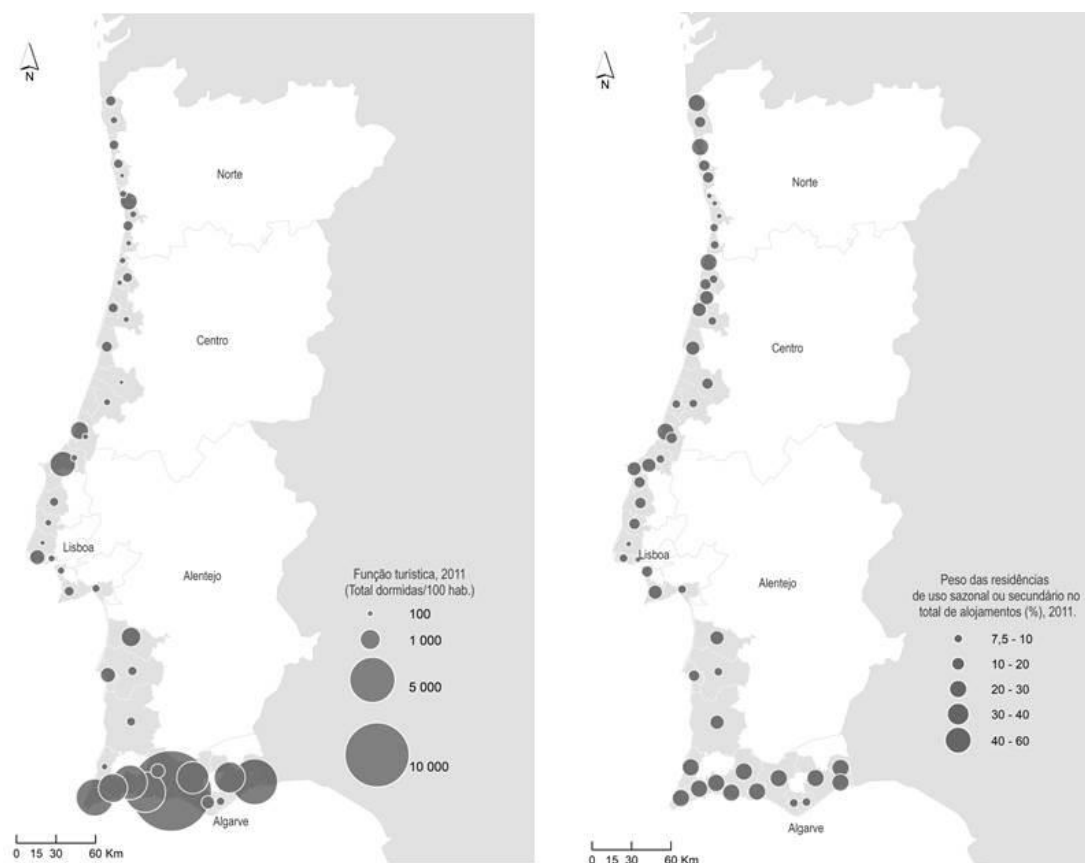


Figura 9 - Função turística, 2011

Fonte: elaboração própria, a partir do INE, 2011.

Figura 10 - Peso das residências de uso sazonal ou secundárias no total de alojamentos, 2011.

Fonte: elaboração própria, a partir do INE, 2011

No âmbito de uma análise sobre a urbanização turística, a consideração da extensão do fenómeno das segundas residências não pode ser negligenciada. Não obstante, grande parte dos estudos sobre a incidência do turismo nos territórios ignorar esta componente, a inclusão desta variável é mais do que justificada em lugares onde o turismo induziu fortemente a edificação, pese embora o facto de nem todas as residências secundárias terem uma forma de ocupação relacionada com o turismo ou o lazer³¹.

O trabalho de Patuleia (2011) demonstra bem estas dificuldades no confronto de ideias acerca da importância da segunda residência na atividade turística. A autora cita Cohen [1974]³² que considera *“que os proprietários da segunda habitação são considerados turistas marginais devido à sua forma de procedimento e à sua falta de inovação no seu perfil de viajante”*, enquanto outros autores defendem o peso relevante da segunda residência para o crescimento do turismo interno/doméstico³³, dado que *“ignorá-lo significa negligenciar também dados importantes para justificar os comportamentos dos turistas e as infra-estruturas que o suportam”* (Jaakson, [1986]; Coppock, [1977], cit. por Patuleia, 2011:152).

No panorama internacional e ao longo de várias décadas, este conceito tem sido alvo de debates e reflexões apoiados por vários estudos de natureza empírica que analisam o impacto deste fenómeno nos respetivos países, resultando daqui a confirmação de existirem diferentes variáveis que se encontram sobrepostas ao próprio conceito (cf. Patuleia, 2011):

“(1) a segunda residência obriga a existência de uma primeira habitação (2) o tipo de regime de propriedade da habitação se é própria ou alugada; (3) o tipo de actividade que é desenvolvida neste tipo de alojamento, uma vez que à partida estas casas se destinam especialmente ao lazer e ao ócio, e o facto de se desenvolverem actividades profissionais possibilita ou não classificá-las como segundas residências; (4) a distância a que fica da residência habitual; (5) o tempo de permanência, ou seja, se é apenas para utilização de fim-de-semana ou mesmo short break ou então, por um período mais lato como o período de férias; (6) e por último se o tipo de alojamento móveis e/ou amovíveis fazem parte ou não desta classificação.

(Coppock,[1977]; Jaakson, [1986]; Mazón et al., [2008]; Huete,[2009]; Almeida, [2009], cit. por Patuleia, 2011:153).

³¹ Uma condição que se traduz em obstáculos na abordagem do problema em termos estatísticos, mas preferível de assumir ao invés de ignorar a sua importância.

³² Cohen, E. (1974) “Who is a Tourist? A Conceptual Clarification” in *Sociological Review*, nº 22 (4), 527-555.

³³ Com base no glossário dos termos turísticos disponibilizado pela Organização Mundial do Turismo, o turismo doméstico compreende as atividades de um visitante residente dentro do país de referência, seja como parte de uma viagem de turismo doméstico ou parte de uma viagem de turismo de saída [IRTS 2008, 2.39]. in. [HTTP://STATISTICS.UNWTO.ORG/SITES/ALL/FILES/DOCPDF/GLOSSARYTERMS.PDF](http://statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryterms.pdf)

Portugal não fica imune a esta tendência de crescimento da segunda residência, em especial nas áreas costeiras, sendo também alvo da atenção de vários investigadores (Cavaco, 2005; Martins, 2014; Oliveira Tavares, de, Pereira e Moreira, 2014; Roca, Roca e Oliveira, 2009).

Patuleia também refletiu sobre a escolha da terminologia “segunda residência” em detrimento de “residência secundária”, levando-a a consultar o significado dos dois adjetivos³⁴ e a concluir que é intrínseco à primeira noção uma relação de maior afinidade que resulta de *“uma lógica crescente de complementaridade assente na redefinição do conceito de tempo livre e nas causas que proporcionam o desenvolvimento deste tipo de habitação”* (2011, p. 154). Uma interpretação que também acolhemos no âmbito desta investigação.

No contexto da sociedade e mobilidade moderna, a valorização do tempo livre, à qual é dedicada uma busca pelo bem-estar e um recarregar de energias positivas, ganha maiores contornos quando é associada a um lugar fora da esfera quotidiana, impelindo a frequência e a utilização da segunda residência. Por um lado, a espacialidade é esbatida pela redução dos tempos e encurtar das distâncias, graças ao desenvolvimento das vias de comunicação e dos transportes. Por outro lado, a temporalidade progride de uma utilização esporádica ou sazonal para um carácter complementar. Estas alterações sociais culminam no fenómeno da multi-residencialidade que atenua a natureza hierárquica que separa a primeira da segunda habitação e pressupõe antes uma distribuição do tempo livre entre as casas (Kaltenborn, [1998]; Müller, [2009] Gustafson, [2009]; Williams et al. [2004]; Quinn, [2004], cit. por Patuleia, 2011).

Nos últimos anos, temos assistido à utilização do termo *“turismo residencial”*, justificando-se discutir o conceito e a sua pertinência no contexto desta investigação.

A associação dos termos que compõem a expressão turismo residencial revela, em si, uma contradição difícil de assumir e que serve de tema central do debate conceptual que se mantém ainda muito aceso (cf. Patuleia, 2011b; Huete & Mantecón, 2011; Huete et al., 2008). Se consideramos que o alojamento é turístico, tal pressupõe uma utilização temporária, e se o alojamento for residencial, presume-se que seja permanente (Patuleia, 2011).

A compreensão do fenómeno implica a interlocução com as várias interfaces entre o turismo e a chamada mobilidade residencial, a partir de uma relação indissociável com o espaço dado, que em ambos os casos, a experiência da mobilidade se encontra presente, traduzindo a complexidade de novas formas de residência e estilos de vida³⁵.

³⁴ Com base no Dicionário de Língua Portuguesa, da Porto Editora [2010], a autora verifica que - “segundo (a)” - *“significa o que vem a seguir ao primeiro”*; - “secundário (a)” - *“significa o que está em segundo lugar; de menor importância”* (2011:154).

³⁵ Para mais pormenores em torno das características do turismo residencial, destacamos na literatura nacional o estudo de Santos, José & Esperança Eduardo (2011) *“Turismo Residencial: Modos de estar noutra lugar”* Lisboa: Edições Colibri, que constitui, porventura, o estudo nacional mais aprofundado sobre o tema. Também salientamos a tese de doutoramento de Mafalda Patuleia (2012) *“O Turismo Residencial, os Resorts Integrados e as Motivações: o caso do Polo de Desenvolvimento Turístico do Oeste”*. Universidade do Algarve, Faculdade de Economia. Para uma reflexão sobre as relações simbióticas entre o turismo e as migrações, sugere-se o contributo de Allan M. Williams C. & Michael Hall (2000) *Tourism and migration: New relationships between production and consumption*, Tourism

Encontrando-se no “*limiar do conceito de turismo*”, a prática turística em segundas residências não é recente (Patuleia, 2011) e traduz outro tipo de dinâmicas sociais, como seja a da multiresidencialidade ou da “*sociedade dos indivíduos móveis*” (Santos e Esperança, 2011; Stock, 2005). Usado para significar a utilização sazonal e temporária, dedicada ao ócio, de construções residenciais de carácter fixo e permanente (Patuleia, 2011b), o conceito de turismo residencial traduz, afinal, uma transmutação significativa no papel da habitação. Esta deixa de ser vista como uma função e direito essencial, para se tornar um bem de consumo e de capitalização económica, com a valência motivacional adicional do lazer, podendo configurar um itinerário de vários lugares de residência.

Tomando várias formas e designações (casas de férias, de fim-de-semana, segunda residência, suburbanização sazonal), o fenómeno assistiu a uma evolução, com a canalização e expansão da segunda residência para o contexto particular dos conjuntos turísticos ou *resorts* integrados – empreendimentos turísticos que, complementarmente à componente do imobiliário residencial, oferecem um conjunto de equipamentos e serviços partilhados (Cavaco e Martins, 2017).

O conceito de turismo residencial (que em inglês tem adotado designações como *second homes tourism* ou *real estate tourism*) está, aliás, muito ligado a esta forma de expressão do fenómeno. Aqui, a mera venda de imobiliário a não residentes já é entendida como atividade turística (Patuleia, 2012) produzindo, não apenas uma sobreposição obscura entre desenvolvimento turístico e desenvolvimento imobiliário, como ainda a “*instrumentalização imobiliária da atividade turística*” (Nieves et al., 2008)³⁶.

Em Espanha, a expressão “*turismo residencial*” foi introduzida na literatura por Francisco Jurdao [1989], na sua obra “*España en venta: compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol*” para retratar o fenómeno da transformação do solo para a construção de empreendimentos destinados aos reformados do Norte da Europa (Huete et al., 2009:101). De realçar ainda, a forma como este conceito é utilizado como marca comercial ao serviço dos promotores e, particularmente no caso do *resort*, com o apoio do Estado que incorpora esta tônica nas suas políticas e nos seus instrumentos à custa de um bem precioso e escasso como é o solo.

A associação entre a atividade imobiliária e o turismo é óbvia pelo que transcrevemos as evidências identificadas por Aledo (2008, p. 102) que bem podem ser aplicadas ao contexto nacional:

(...) “*primero, porque el producto residencial ocupa y compite por espacios turísticos costeros o paisajes de interior de calidad; segunda, porque los residentes durante el periodo de ocupación de esas viviendas no realizan actividad laboral y tienen prácticas cuasi-turísticas asociados al ocio y a la búsqueda de bienestar y calidad de vida; tercera, porque una parte importante de los usuarios de este producto son veraneantes, ocupando segundas residencias, bien en propiedad, bien en alquiler o bien en casas de familiares o amigos;*

Geographies, 2:1, 5-27, DOI: 10.1080/146166800363420; Huete R. & Mantecón A. (2011) “Más allá del turismo: Movilidad residencial europea y nuevos núcleos urbanos”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 56. Pp.111-128. ISSN: 0212-9426.

³⁶ in. Cavaco e Martins (2018).

cuarta, porque los usuarios de las unidades turístico-residenciales utilizan infraestructuras y servicios turísticos; y quinta, porque los MIR (Migraciones Internacionales de Retirados) poseen motivaciones turísticas en la selección de su nueva, permanente o semipermanente, residencia – lo que O'Reilly ha denominado lyfestyle inmigrants [2007].”

Mais do que apoiar a definição do conceito com base na atividade turística (oferta e procura), esta perspetiva defende a transformação do solo como objeto do turismo residencial sendo entendido como:

“el sector que se dedica a la compra de suelo, a la producción de viviendas y servicios e infraestructuras anexas, y a la venta de las mismas. El uso de estas residências puede ser para fines de semana, períodos vacacionales o como residencia semipermanente o permanente [Aledo et al., 2007].”

(ibidem: p. 101).

Para efeitos de compreensão do seu significado, Patuleia (2011) “desconstruiu” o conceito de turismo residencial a partir da linha metodológica utilizada pela Organização Mundial de Turismo [2001] sobre o conceito de “turista”³⁷ relacionando-o com o dito “turista residencial”, do ponto de vista da procura:

- “- O turista é um indivíduo que se desloca para fora do seu ambiente habitual;*
- Turista residencial é o indivíduo que viaja do seu local de residência (espaço emissor) para um destino (área receptora de procura) que não o da sua origem e no qual fica ou não uma longa temporada;*
- São visitantes que pernoitam pelo menos uma noite num meio de alojamento num determinado destino turístico;*
- O turismo residencial congrega uma estada inferior a doze meses consecutivos;*
- O motivo principal da visita não se relaciona com o desempenho de uma actividade remunerada;*
- O principal motivo da viagem relaciona-se com lazer, férias e procura de qualidade de vida (Raya Mellado, 2001 in Huete, 2009; Almeida, 2009).”*

Op. cit., p. 157.

O exercício apresentado aponta para definições que não conseguem traduzir a complexidade atual das novas formas de residência e mobilidade.

A dimensão espacial do turismo remete-nos para os lugares fora do ambiente habitual (de residência e do trabalho) dos indivíduos. Já o confirmámos em relação ao turismo no primeiro capítulo. Quanto ao fenómeno do turismo residencial, os limites do ambiente habitual são mais questionáveis. Encontram-se argumentos semelhantes embora a nomenclatura seja distinta. Os autores que se posicionam no quadro das migrações confrontam a questão do espaço quotidiano com os fluxos migratórios orientados para a procura de amenidades

³⁷ A definição de turista considerada pela autora refere-se a “qualquer pessoa que viaja para um lugar diferente do seu ambiente habitual por um período menor de doze meses e cujo seu principal propósito de visita é diferente do exercício de uma actividade remunerada” (op.cit. 2011:157).

e novos estilos de vida, como é o caso dos migrantes reformados que alternam sazonalmente entre casas em diferentes regiões/países, fomentado pelos meios de comunicação. É a designada “*amenity-led retirement migration*” (Warnes e Williams, 2006), tema que já suscitou vários estudos (Huete Nieves e Mantecón, 2011; Huete Nieves, Mantecón Terán e Mazón Martínez, 2008; O'Reilly, 2007; Warnes e Williams, 2006; Williams e Hall, 2000). Outros autores subscrevem o conceito mas inscrevem-no na chamada mobilidade residencial, realçando as mudanças de residência que implicaram alterações espaciais em torno do qual se constroi o espaço de vida, ampliando-o, não significando, portanto, uma rutura com todas as referências quotidianas (Santos e Esperança, 2011).

O tempo de permanência dos indivíduos na segunda residência dentro das diferentes alternativas e modelos associados à prática turística e migratória constitui outra das maiores reservas quando se trata de medir o fenómeno. Em ambas as práticas, a permanência tem um carácter temporário, mas a sua delimitação também é muito discutível pelo carácter subjetivo da afetação dos indivíduos ao campo turístico ou de mobilidade residencial, embora os interesses institucionais requeiram um balizamento temporal rígido.

Ao nível das motivações que diferenciam os atores sociais do fenómeno, Patuleia categorizou três grupos de turistas residenciais:

“o primeiro grupo composto por pessoas que procuram uma determinada forma de vida, utilizando a segunda habitação em períodos de férias, “pontes” ou fins de semana com o intuito de desfrutar o seu tempo livre com práticas de lazer (...); abrange proprietários que numa determinada fase da sua vida, adquirem uma segunda residência (...) e outros por questões de herança familiar dá lugar a uma continuidade de vivências (...);

O segundo grupo traduz-se em migração de estrangeiros reformados, caracterizados pela procura de ócio (amenity-seeking) (...) jubilados que gozam de boa saúde, com tempo livre, recursos económicos suficientes e que se movem entre países mais frios do Norte até aos do Sul, mais soalheiros e quentes, possuidores de uma imagem bem consolidada de destinos turísticos. Estes permanecem longas temporadas nas segundas residências e, por vezes, não são incluídos no perfil de turista residencial, mas sim no perfil migratório;

O terceiro grupo com características mais heterogéneas, (...) investidores que procuram rentabilidade no investimento, interpretando a segunda habitação como um ativo financeiro e como um complemento de reforma. Não manifestam grande afinidade com o país de destino e não pretendem usar o imóvel para práticas de lazer”

(Patuleia in Silva e Umbelino, 2017, p. 316)

Esta proposta configura diferentes perfis de proprietários que resulta das diferentes motivações que levam os indivíduos a adquirirem uma segunda residência, desde aquelas que suscitam vivências familiares, às experiências de novos estilos de vida até às formas de rentabilização económica.

Outra grande dificuldade na delimitação do conceito de turismo residencial prende-se com o tipo de bem imobiliário. Considerando as tipologias de alojamento fixadas, o que distingue o alojamento de um empreendimento turístico do alojamento num empreendimento imobiliário é a sua aptidão para acolher os

turistas, pressupondo uma oferta organizada de serviços e a existência de uma única entidade responsável pela gestão do espaço e do negócio turístico. Oliveira e Abreu (2014), que abordam o tema sob a perspectiva jurídica nacional, concluem que o fenómeno do turismo residencial está “*intimamente ligado*” à figura de “*propriedade plural em empreendimentos turísticos*” (ibidem 2014, p. 78).

Todavia, nos instrumentos da política do turismo, o espectro é alargado a outras formas de alojamento. Por exemplo, num dos estudos que apoiou a elaboração do Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), o conceito de turismo residencial é definido vagamente como “*mercado composto por pessoas que têm acesso ao tipo de propriedade em alojamentos situados em zonas turísticas*” (Turismo de Portugal I.P., 2006, p. 14).

Uma perpetiva reforçada no Plano de Marketing Estratégico da Região do Algarve (2014), onde o turismo residencial se associa a:

“(...) imóvel utilizado de forma sazonal como segunda habitação, inserido num empreendimento turístico em propriedade plural com serviços complementares e equipamentos de animação ou num meio de alojamento local que, quando devidamente registado, pode ser comercializado para fins turísticos”.

Região de Turismo de Algarve (2014)

Nesta perspetiva, a par dos empreendimentos turísticos em propriedade plural, como referia Oliveira e Abreu (2014), a figura de alojamento local é aceite, muito embora juridicamente corresponda a um género de estabelecimento que presta serviços de alojamento temporário a turistas mediante remuneração, não reunindo os requisitos para ser sequer considerado empreendimento turístico nos termos da lei³⁸.

Muitos autores defendem este carácter mais abrangente. Para Brito (2010, p. 5), o turismo residencial é a designação mais atual da oferta de alojamento turístico que veio substituir os termos correntes de meados da década de 90, nomeadamente, “imobiliária turística” e, mais tarde “imobiliária do lazer”. Este autor considera que o turismo residencial existe “*a partir do momento em que há aquisição, financiada por transferência de recursos de um não-residente, de uma unidade de alojamento cuja utilização pelo proprietário ou em exploração turística está ligada à vivência do tempo livre*” [inclusivamente o tempo da reforma], reconhecendo a existência de “*diferenças administrativas ou de posicionamento de mercado*” determinadas pela iniciativa privada ou pela política de turismo. Esta visão mais ampla também é partilhada no estudo conduzido por Correia (2014, p. 22) que inclui na definição de turismo residencial, “*todas as formas de alojamento que não podem ser classificadas como alojamentos coletivos hoteleiros, (...) recaindo nos tipos de uso: arrendamento ou uso próprio, distinguindo movimentos permanentes para os destinos turísticos dos temporários*”. Ambos os autores elaboraram vários estudos acerca desta temática aplicada à região do Algarve. Este entendimento deriva do facto de esta região atrair muitos turistas estrangeiros e nacionais que acabam por adquirir um imóvel por diversos motivos (residência, férias, investimento), independentemente da localização (aglomerado urbano, empreendimento

³⁸ cf. DL n.º 128/2014, de 29.08, que estabelece o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local.

turístico, etc.) e da sua natureza jurídica (habitação permanente, segunda habitação, ou alojamento turístico) acabando por ter um peso determinante para a economia da região.

Entre os promotores, a opinião também não é unânime. Uns preferem associar o turismo residencial aos indivíduos que visitam o país várias vezes e que decidem adquirir uma casa para residir alguns meses por ano. Nestes casos, a integração do imóvel num *resort* pressupõe uma oferta complementar de equipamentos e serviços associados à componente imobiliária. E, designam por “*investimento residencial*”; a aquisição de um imóvel para segunda habitação por parte de estrangeiros, numa ótica de rendimento, como aquela que se verifica atualmente de forma mais intensa nas cidades de Lisboa e do Porto. Outros discordam desta divisão, justificando-se através dos valores transacionados dos imóveis localizados num *resort* serem muito superiores aos valores médios praticados no mercado, configurando um nicho de mercado³⁹.

A complexidade do fenómeno prejudica, deste modo, a constituição de uma definição que abarca o seu carácter multidimensional. A sua natureza reflete uma multiplicidade de comportamentos sociais associada às novas formas de mobilidade da sociedade moderna que ajuda a construir novas práticas híbridas que exprimem uma variedade de significados.

Aledo (2008) refere-se ao “*Nuevo Turismo Residencial*” que representa a fase mais recente do turismo residencial no Mediterrâneo espanhol (em especial nas províncias de Alicante, Múrcia e Málaga) e que se agrega ao *resort*. Trata-se de um “*produto de sonho feito de verde e água*” implantado no “*deserto*” da província de Múrcia (ou de Alicante e Málaga), numa área de 9 milhões de m² onde se planeia a construção de 3 campos de golfe, cerca de 14.000 moradias unifamiliares, vários centros de comércio, um hotel de 5 estrelas, um hospital, uma escola bilingue, áreas verdes para diversão dos moradores e uma lagoa artificial. A velocidade que adquiriu a construção de imóveis para responder à procura turística, o aumento da dimensão territorial dos empreendimentos, a entrada de investimento estrangeiro, as viagens aéreas low-cost e, em geral, o desenvolvimento da globalização (na sua fórmula europeia) são alguns dos fatores avançados por este autor para a emergência desta nova fase de urbanização turística que deixa marcas profundas na paisagem. Para Blühdorn [2000:37], cit. por Aledo, 2008, p. 107-108) este modelo reproduz: “*la abolición completa de la naturaleza y de su expresión morfológica –el paisaje– y su sustitución por un nuevo territorio turístico o, como denominaremos a partir de ahora, de la naturaleza turistizada.*”

Inseridos num espaço planeado ao pormenor, estes alojamentos enquadram-se “*numa busca pela “natureza” pelo “natural” caracterizadora de uma sociedade contemporânea pós-moderna* [Featherstone, 1995] *mas, muitas vezes, sem abdicar necessariamente das comodidades da vida urbana*” (Patuleia, 2012, p. 44). Muito embora, como nos alerta Aledo (2008), estarmos perante espaços que transmitem mensagens repletas de

³⁹ In. Imobiliário, Suplemento comercial do jornal Público. 16.12.2015.

simbolismo tais como “*Qualidade de vida, Segurança, Prosperidade*”, cujo significado é subvertido pelas regras do mercado⁴⁰.

Em Portugal, os conceitos de turismo residencial e resorts integrados surgiram unidos através do Plano Estratégico Nacional para o Turismo (PENT) que os consagra como produto turístico estratégico com elevado potencial de desenvolvimento, (Turismo de Portugal I.P., 2006, p. 70), resultado das grandes expectativas de crescimento da aquisição de residências por parte de estrangeiros⁴¹. A adoção combinada destes conceitos traduz, aliás, a emergência de um novo paradigma no mercado imobiliário turístico. Retomaremos este tema no capítulo 5.

1.3. SÍNTESE DO CAPÍTULO

A primeira parte do capítulo apoiou-se numa abordagem teórica do turismo e da sua expressão territorial através dos lugares e territórios de turismo. Verificámos que o fenómeno turístico se pode associar a uma diversidade de práticas que não são exclusivas daquelas que promovem uma fuga do quotidiano para fins de lazer, tornando assim mais complexa a sua compreensão. A natureza complexa do fenómeno também deriva da sua rápida evolução, apesar de ser recente em termos de historiografia. Inicialmente circunscrito, o fenómeno turístico deu mostras de uma intensa expansão, nas últimas seis décadas, tornando-o num dos setores económicos mais dinâmicos e expressivos a nível mundial. É responsável por um regular e crescente movimento de massas, pela afetação de recursos, pelo desencadeamento e intensificação de processos de desenvolvimento mas também de tensões nos territórios. Por outro lado, o turismo tem também a particularidade de ser uma das atividades mais expostas às mudanças económicas, tecnológicas, políticas e socioculturais e que melhor reflete as transformações da sociedade contemporânea, sob a pressão da globalização e dos desígnios de um desenvolvimento sustentável. É portanto natural que o seu campo de ação seja alargado.

A afirmação do turismo foi acompanhada pela expansão da sua expressão territorial. Foi a componente espacial do turismo que saiu reforçada neste capítulo, nomeadamente, através dos lugares que mobiliza. No quadro da urbanização, o turismo, além de transformar lugares (investidos pelo turismo), dá lugar a outros criados de raiz (inventados pelo turismo), revelando lógicas e sentidos semelhantes de um modo global, mas

⁴⁰ Citamos Aledo que desconstrói estes valores simbólicos: “*La calidad de vida se reduce al consumo material. La seguridad se convierte en exclusión. Y la prosperidad se traduce en crecimiento de la riqueza individual. Como ha advertido el sociólogo Ingolfur Blühdorn (2002), los valores de la tradición modernista de inclusión social, de promoción de lo colectivo sobre lo privado, de racionalidade y de desarrollo personal se han visto sustituidos por la exclusión social, la privatización, la eficiencia y el consumismo. En definitiva, el triunfo del neomaterialismo y el neautoritarismo que se expresan en el hiperconsumo y en la búsqueda de la seguridad total*” (Aledo, 2008, p. 110).

⁴¹ O estudo indicava um crescimento a uma taxa anual de 4,6% por parte de estrangeiros, em especial de alemães e britânicos, interessados em adquirir casa para férias, residência habitual ou para investir.

pautado com especificidades próprias que diferem nas relações que se estabelecem entre o ambiente espacial e a organização funcional dos lugares/territórios turísticos. As mutações dos lugares podem traduzir-se em múltiplas trajetórias, como o desgaste da função turística passando-a para um segundo plano decorrente da diversificação dos usos até ao seu eventual desaparecimento. No cerne desta mutação está, por um lado, a necessidade de assegurar um contínuo conhecimento territorial da dinâmica turística e, por outro, a capacidade de adaptar os territórios sob princípios de um desenvolvimento territorial sustentável, independentemente da dimensão turística permanecer ou não. Existem agentes com distinta capacidade de intervenção, poder decisório e negociação mas que, no seu conjunto, intervêm na turistificação do território.

Apresentando uma leitura mais orientada para a descrição do panorama nacional, a segunda parte do capítulo foca-se sobretudo na urbanização turística das áreas costeiras, com particular enfoque para o fenómeno do turismo residencial. Trata-se de um afunilamento, não só geográfico (caso português), mas também conceptual (urbanização turística nas áreas costeiras e turismo residencial), sendo que estes não são fenómenos exclusivos de Portugal. À semelhança do que aconteceu noutros países, em Portugal, a expansão da urbanização turística acompanhou o processo acelerado de urbanização e litoralização das últimas décadas, e levou ao desenvolvimento de equipamentos e infraestruturas que vieram completar as atrações naturais, contribuindo para a intensa transformação das áreas costeiras. Neste quadro, Portugal tem reunido condições para o desenvolvimento do fenómeno do turismo residencial associado à aquisição de segundas residências pelo mercado nacional e internacional.

Neste contexto, a atividade turística traz grandes vantagens para a economia e para a sociedade: criação de emprego, qualificação da mão-de-obra, efeitos multiplicadores ao induzir de forma transversal investimentos noutros setores produtivos, entre outras. Tais benefícios, associados à valorização do património natural por parte da comunidade local sob a influência dos visitantes e de eventuais investimentos realizados no âmbito da proteção ambiental, são efeitos positivos adicionais. No entanto, o turismo é frequentemente apontado como uma ameaça para a sustentabilidade dos territórios quando atinge um carácter massificado e, de forma particular, nas zonas costeiras que apresentam uma inata e elevada complexidade sistémica. O turismo é, assim, conotado como uma das atividades motoras que sujeitam as áreas costeiras a várias pressões de origem antrópica, em escala e intensidade.

A turistificação de certas áreas do litoral pode causar ou reforçar fragilidades e desequilíbrios de ordem demográfica, urbanística, ambiental, para não falar de aspetos sociais e culturais: falta de ordenamento e de qualidade no ambiente, nos equipamentos, nas infraestruturas e nos serviços de apoio ao turismo, excessos de ocupação em áreas sensíveis sobre arribas instáveis e corredores dunares, densificação da edificação, desajustamentos estruturais entre construção e infraestruturas básicas, uma procura e oferta condicionados pelo carácter sazonal da atividade, programação de equipamentos, a capacidade de carga das infraestruturas, avultados custos de manutenção de estradas, aeroportos, áreas portuárias, etc, que se tornam difíceis de gerir de forma eficiente e equilibrada (Cavaco, 2006). Damos destaque à artificialização das áreas costeiras que tem

contribuído para o *urban sprawl* que se manifesta quando a taxa de transformação da ocupação do solo excede a taxa de crescimento da população (EEA - European Environment Agency, 2006). O turismo e a expansão das segundas-residências agregados a um sistema complexo de origens de base normativa, proprietários e utentes num quadro de mobilidade e multiresidencialidade (deslocações mais acessíveis, múltiplas residências e ocupação menos sazonal) (Cavaco, 2006; Santos e Esperança, 2011; Stock, 2005), são também motores deste fenómeno que invade o ambiente rural, competindo pelo mesmo recurso - o solo.

Acrescentam-se outras incertezas certas que condicionam as áreas costeiras: os impactes previsíveis da erosão, da subida do nível médio do mar e das alterações climáticas (Costa, 2013; Magnan, 2009)⁴². Os níveis de vulnerabilidade da zona costeira face à ocorrência de fenómenos associados a alterações climáticas, erosão costeira e subsidência são elevados e susceptíveis de danos ambientais e socioeconómicos dificilmente sustentados do ponto de vista financeiro⁴³.

Perante este cenário que envolve a transformação do território, a afirmação do carácter fragmentado e difuso da urbanização e a vulnerabilidade das áreas costeiras agravadas pelo fenómeno turístico, é fundamental assegurar uma racionalidade da ocupação territorial que promova uma compatibilização dos diversos usos. O turismo enquanto atividade económica apresenta fortes impactes no território e mobiliza interesses públicos e privados, logo é expectável a sua integração no planeamento e que o seu tratamento seja realizado no âmbito dos instrumentos de gestão territorial.

⁴² Sobre esta matéria, salientamos os artigos publicados no âmbito do projeto de investigação *Change – Mudanças Climáticas, Costeiras e Sociais (2013)* desenvolvido sob coordenação geral de L. Schimit pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Este estudo explorou “as interações entre alterações climáticas globais, dinâmicas sócio-territoriais no litoral e o impacto de práticas de risco locais em processos de erosão costeira”.

⁴³ Em Portugal, o turismo tem uma importância estratégica e muito significativa. A atractividade do país está fortemente correlacionada com as características naturais, particularmente susceptível às alterações climáticas. Além disso, o turismo nacional é marcadamente uma actividade que se desenvolve no litoral e está muito dependente da existência e qualidade das zonas balneares, previsivelmente atingidas pela subida gradual das águas do mar e pela alteração do regime hidrológico e resultante disponibilidade de água doce de suporte às atividades turísticas. Damos também nota da *Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas* (ENAA) que estabelece orientações e directrizes neste tema e a respetiva estrutura organizacional para a sua operacionalização, e identifica os setores estratégicos, entre eles, o setor do turismo (cf. RCM n° 24/2010, de 01.04).

2. O RESORT E A DINÂMICA ECONÓMICA DO TURISMO



No capítulo anterior, a turistificação do território foi abordada através da urbanização turística, um dos seus efeitos mais marcantes em termos espaciais, procurando-se descrever e explicar os processos de produção de lugares turísticos, com especial enfoque na dinâmica observada nas áreas costeiras em Portugal.

No presente capítulo, propõe-se fazer uma aproximação ao objeto empírico desta investigação - o *resort*. Este conceito levanta dúvidas epistemológicas, justificando uma reflexão, em sede de revisão da literatura, que aborda diferentes perspetivas teóricas e operativas sobre a utilização do termo e que será tema da primeira parte. O *resort* inscreve-se numa tendência de expansão mundial que se iniciou em finais do século XIX e a desconstrução das definições existentes revela-se fundamental para a compreensão das origens e mutações destes lugares turísticos *ex-nihilo*. Nestes termos, a compreensão do objeto implica percorrer tempos e espaços baseando-se na historicidade e representatividade do resort em várias partes do mundo. A análise conceptual converge depois para o contexto nacional que revela uma estreita relação do *resort* com o turismo residencial.

A segunda parte do capítulo vem reforçar o sentido e a pertinência desta investigação. Inserindo-se o presente estudo nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, pretende-se uma visão mais ampla do quadro de referência, adicionando a variável económica. Propõe-se uma análise que cruza as recentes dinâmicas dos setores de atividade do Turismo, Golfe e Imobiliário sustentados pelo espírito liberal económico, cuja convergência se associa ao modelo de produção do *resort*⁴⁴.

⁴⁴ De referir, a escassez de estudos científicos nesta matéria que condicionaram as referências bibliográficas, tendo sido complementados por dados estatísticos.

2.1. CONCEPTUALIZAÇÃO DO RESORT

Termo de origem anglo-saxónica, “*resort*” significa etimologicamente “lugar de estadia ou de férias” (Vlés, 1996). A maioria dos estudos sobre o turismo que utilizam o termo raramente se debruça sobre o seu significado, mas são perceptíveis diferenças, em função do contexto geográfico, dos agentes, dos investigadores, dos turistas e até das definições legais instituídas, quando estas existem. De um modo geral, o conceito de *resort* é essencialmente utilizado para caracterizar um espaço onde indivíduos passam as férias ou tempo de lazer, seja ele um complexo turístico ou uma cidade onde a atividade turística prevalece.

A ausência da noção no glossário dos termos turísticos⁴⁵ da OMT leva-nos a consultar o Dicionário de Viagens, Turismo e Hospitalidade⁴⁶, que associa o *resort* a dois lugares distintos mas com propósitos similares. O que os une é o facto de serem espaços privilegiados para passar tempo de férias e/ou de recreação, mas esta sentença é válida, tanto para um grande centro urbano especializado e espacializado em turismo e com forte atrativo de visitantes, localizado quer no litoral (*seaside resorts*) ou na montanha (*mountain resorts*), como para um complexo hoteleiro⁴⁷, à semelhança daqueles que se inserem nas Caraíbas ou nos EUA (*Dictionary of Travel, Tourism and Hospitality*, 2003).

Liu e Wall (2009), adotam a mesma perspetiva limitada ao contexto geográfico dos países ocidentais. Do ponto de vista da dimensão, os mesmos autores concluem que a área geográfica do *resort* pode variar entre um modesto aglomerado e uma cidade, mas em comum incluem diversos atrativos, como a praia, a montanha, os lagos, entre outros, influenciando no tipo de forma de turismo desenvolvido e na especialização económica local. Os autores referem que na Europa, o termo *resort* encontra-se geralmente ligado ao *resort town*, referindo-se a: “*tourist destination area or a place comprised of a large number of tourism businesses so that the revenue produced by tourism plays an important role in its existence*” (Cooper, Fletcher, Gilbert, & Wanhill, [1998]; Wall, [2001], cit. por Liu e Wall 2009, p.339); enquanto na América do Norte, o *resort* é geralmente compreendido como “*a substantial tourism facility providing recreation opportunities, accommodation, food and beverages, and other services, usually under one management or ownership*” (Cooper et al., [1998]; Powers & Barrows, [1999]; Wall, [2001], cit. por Liu e Wall, 2009, p. 339).

Por seu turno, Prideaux (2009) relaciona e distingue o termo *resort* com destino turístico, em que o primeiro faz parte do segundo. Para o autor, o termo destino turístico é aplicado para descrever áreas espaciais

⁴⁵ “Glossary of Tourism Terms”, disponível na página da Organização Mundial do Turismo: [HTTP://CF.CDN.UNWTO.ORG/SITES/ALL/FILES/GLOSSARY-OF-TERMS.PDF](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/glossary-of-terms.pdf), datado de fevereiro de 2014.

⁴⁶ Tradução literal realizada pela autora. Título original: *Dictionary of Travel, Tourism and Hospitality* (2003).

⁴⁷ Hornillos (2010) refuta a ideia de associar o termo *resort* estritamente a um hotel que não reúna todos os critérios que caracterizam um complexo turístico. Não obstante, [considerar] a presença de hotéis, uma característica fulcral destes lugares (Hornillos, 2010:21).

mais abrangentes de um país ou até de um conjunto de países. O autor exemplifica: no contexto inglês, Torquay e Padstow constituem respetivamente um *resort* enquanto Cornwall, um destino; no contexto asiático, o *resort* Kuta localiza-se no destino turístico do Bali (2009, p. 10).

Brey (2009) abraçou o desafio de definir *resort* num contexto universal e criar uma classificação a partir da observação e comparação de múltiplas realidades repartidas pelo Mundo⁴⁸. Recorrendo à identificação das componentes associadas ao lado da procura e da oferta, o autor estabeleceu a seguinte definição de *resort*:

“A resort is a full-service lodging facility that provides access to or offers a range of amenities and recreation facilities to emphasize a leisure experience. Resorts serve as the primary provider of the guests’ experience, often provides services for business and meetings and are characteristically located in vacation-oriented settings”

(Brey, 2009, p. 2).

Ao afirmar que se trata de um tipo de hospedagem com serviço completo⁴⁹, o autor exclui as áreas ou os aglomerados que se sustentam essencialmente da atividade turística e sobressai a ideia de um espaço organizado que oferece um conjunto diversificado de bens e serviços orientados para o lazer, admitindo outros segmentos de mercado como o turismo de negócios, visando contrariar a sazonalidade que afeta determinados tipos de *resorts*. Das diversas perceções, retira-se uma ideia que é transversal nas várias definições de que o conceito de *resort* está subjacente ao de um produto que, sob uma mesma gestão ou de forma unitária, agrega bens e serviços. Aliás, é uma ideia que os empresários consideram estar enraizada pelos consumidores, independentemente do negócio, daí que a utilização do termo não se resume ao turismo e constitui uma vantagem competitiva para captar mais clientes.

2.1.1. O RESORT, UMA PERSPETIVA GLOBAL

Historicamente, a evolução do turismo tem sido estreitamente identificada com a origem e o desenvolvimento subsequente de diferentes formas de resorts. Percorrer esta evolução, permite-nos explorar as variações formais e compreender a coexistência de dois tipos de entendimento distintos acerca do *resort*.

DA VILEGIATURA BALNEAR AO TURISMO DE MASSAS

A origem dos primeiros lugares turísticos está intimamente ligada às primeiras práticas turísticas também descritas por Choay e Merlin (1988) que conduziram à emergência de estâncias termais e balneares,

⁴⁸ cf. Brey, E. (2009). Este estudo resulta de uma investigação com duração de 18 meses de pesquisa, cerca de 120 entrevistas a gestores e outros profissionais de relevo, em vários locais do mundo.

⁴⁹ Tradução da autora.

primeiro em Inglaterra e que rapidamente se estenderam pelo resto da Europa e pelo Mundo, seguindo uma dinâmica e um *timing* próximos dos processos de industrialização e da colonização (Équipe MIT, 2008) e que antecederam outras lógicas que contribuíram para a complexificação do fenómeno turístico e da invenção de lugares turísticos.

Os britânicos desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento do turismo e dos seus lugares, sejam eles localizados no litoral ou na montanha (Équipe MIT, 2008). Os primeiros *coastal resorts* remontam do século XVIII, precisamente na Grã-Bretanha, onde a revolução industrial foi despoletada. Sob um *slogan* atrativo - “*le tourisme régénère: il permet le repos, les soins et les distractions*” – (Choay e Merlin, 1988), cidades costeiras conhecidas pelas suas águas termais como Bath (a pioneira), Brighton, Hove, Hastings e Yarmouth, entre outras, ganharam uma nova vida com a consolidação da prática balnear marítima (cf. Barrett, 1958)⁵⁰. Estas cidades especializaram-se em atividades associadas aos cuidados de saúde com o nascer do gosto pelos banhos de mar para fins terapêuticos, mas rapidamente ganharam uma dimensão recreativa. A valorização turística do espaço envolveu um processo de “*architecturalisation of the seaside*” (Lencek e Bosker [1998:90], cit. por Agarwal e Shaw, 2007) traduzindo-se na criação de equipamentos distintos (e.g. hotéis luxuosos, edifícios termais, casinos, hipódromos) e espaços públicos de lazer (e.g. “la promenade”⁵¹ e jardins). A “promenade” é presença assídua dos *resorts* e serve dois propósitos: possibilita linhas de vista sobre a paisagem que valoriza o lugar e/ou constitui o elo de ligação entre o ambiente turístico e o ambiente pré-existente (Stock *et al.*, 2003). Hatt (2011, p. 19) reforça a componente arquitetónica ao considerar que “*les stations de montagne et du littoral deviennent, à la fin du XIXe siècle, de hauts lieux touristiques qui rivalisent dans l’art d’aménager l’espace*”. Focando-se nas “*stations*” do litoral, a autora destaca o princípio da linearidade de um modelo urbanístico planeado, traduzido, por um lado, pelo desenho das ruas em função da vista para o mar e, por outro, pela sucessiva implantação de resorts ao longo da costa em que “*o mar e a praia estão no centro das práticas e constituem a tônica dominante da organização espacial*” (ibidem).

Relativamente aos grupos sociais dominantes, os *resorts* eram, nessa época, frequentados pela alta sociedade seguindo padrões regulares de visita influenciados não só por razões climáticas, mas também pelo “*calendário social*”, como se testemunha em Brighton, em Inglaterra (Butler, 2014; Gilbert, [1954], cit. por Agarwal e Shaw, 2007) ou em Deauville, Nice, Cannes, em França (Butler, 2014; Viard [2002], cit. por Hatt, 2011).

Agarwal e Shaw (2007) descrevem a rápida difusão dos *resorts* costeiros após o seu surgimento na Grã-Bretanha, leitura que aqui adotamos. A partir de 1850, os *resorts* começaram a desenvolver-se na Europa

⁵⁰ John Barrett (1958), no seu estudo intitulado “The seaside resort Towns of England and Wales” apresenta duas classificações dos resorts ingleses, uma de natureza funcional e outra de carácter tipológico (baseada nas características da procura). De acordo com Agarwal e Shaw (2007), o crescimento do número de estâncias termais também se faz no interior do país, também com uma importância considerável.

⁵¹ A par do litoral, “La promenade” também participa nas estâncias de montanha.

Ocidental⁵². Nas primeiras décadas do século XIX, os *resorts* costeiros continuaram a desenvolver-se na Europa, nomeadamente, na região da Normandia e no sudoeste de França. No norte da costa germânica e na Escandinávia também se observa processo idêntico. No mesmo período, atravessando o oceano Atlântico, desenvolvem-se os primeiros *resorts* costeiros da América do Norte, ao longo da costa da Flórida (Palm Beach, Miami, Fort Lauderdale e Mulzenberg), Califórnia (Newport Beach) e de Nova Jérсия (Newport e Cape May). A partir de meados do século XIX, testemunhou-se o desenvolvimento de *resorts* pela Riviera francesa e italiana e pelo Adriático. Em Espanha, o arranque da moda do veraneio esteve restrito às elites no litoral cantábrico mas, mais tarde, generalizou-se noutros pontos do mediterrâneo pela burguesia. Em Portugal, a vilegiatura marítima despertou timidamente na região de Lisboa com algum atraso, em comparação com a restante Europa.

A atração pelo exotismo exibido nas grandes exposições universais, iniciadas no século XIX, e nas exposições coloniais também levam ao aparecimento de novos destinos, como Simonstown e St. James em África do Sul e na costa de Queensland na Austrália, para deleite dos europeus abastados, mas também servindo de pretexto para demonstrar a potência colonial dos países colonizadores (Agarwal e Shaw, 2007, pp. 3–4).

A transformação dos *resorts* costeiros, decorrente da passagem da evolução do turismo elitista para o turismo de “massas”⁵³, sucedeu a partir da segunda metade do século XIX, percorrendo as primeiras décadas do século XX (Boyer, 2005). Esta dinâmica, inerente ao desenvolvimento do fenómeno turístico num quadro mais amplo, conduz a uma expansão espacial dos turistas e ao crescimento do universo dos lugares turísticos que é incitada por vários fatores catalisadores da difusão das viagens motivadas por “novos tempos” dedicados ao lazer e às férias, sentidos na Europa e na América do Norte⁵⁴ (Agarwal e Shaw, 2007; Équipe MIT, 2008; Mesplier e Bloc-Duraffour, 2000; Stock *et al.*, 2003). A este propósito, Marc Boyer afirma: « *C’est un ruissellement le long de la pyramide sociale qui longtemps ne dépasse pas le monde des rentiers, et maintenant atteint la bourgeoisie puis des couches sociales de plus en plus large* » (Boyer [1999 :10], cit por Équipe MIT, 2008, p. 204); o reconhecimento da criação de oportunidades de investimento na criação dos *resorts* adaptados às necessidades da procura que acabou por não ser descurada, sobretudo pela iniciativa privada na sua

⁵² Surgiram, inicialmente, ao longo da costa francesa do Canal da Mancha e em áreas mais tarde conhecidas como a Bélgica e Holanda.

⁵³ Embora o aparecimento da expressão turismo de massas decorra desta época, à luz dos tempos atuais, acaba por ser pouco apropriado. Como refere Hatt (2011, 21) « *Le concept de « tourisme de masse » paraît d’ailleurs de moins en moins approprié. Dans la société hypermoderne, la conception des individus comme interchangeables, comme « masse », cède progressivement la place à une vision centrée sur leurs individualités et leurs différences.* »

⁵⁴ Destacamos aqui alguns: o progresso dos transportes ferroviários e marítimos (cruzeiros) e o aparecimento das primeiras companhias aéreas logo a seguir à primeira Grande Guerra; A melhoria das condições socioeconómicas impulsionadas pela era da industrialização: reorganização e reestruturação dos tempos decorrentes de novas normas laborais que alargaram o espectro social dos turistas. À medida que o nível de vida progride, a classe média começa a aceder ao turismo e a frequentar as áreas turísticas nos seus países, cujas práticas eram, até então, reservadas às elites.

generalidade (Walton [1983], cit. por Agarwall e Shaw, 2007); o surgimento das sociedades excursionistas na promoção de viagens de grupo.

Thomas Cook foi pioneiro a desenvolver esta atividade, abrindo mais uma janela de oportunidade às classes médias para a prática de turismo. Deste modo, o turismo democratizou-se progressivamente. Apesar dos grandes progressos registados, o movimento turístico com passagem pelo *resort* era, de certa forma, ainda restrito, pois neste período, o *resort*, na Europa e na América, baseava-se essencialmente na procura turística interna, salvo raras exceções (Agarwall e Shaw, 2007).

Segundo Hugues François (2007), a relação entre este contexto de desenvolvimento mais intenso do fenómeno turístico e os *resorts* enquadra-se no modelo de desenvolvimento urbano fordista⁵⁵. O tempo de lazer extraído do regime fordista foi determinante para o desenvolvimento das práticas turísticas (o começo do tempo livre, a emergência do automóvel que facilita a circulação e a aquisição de bens que reduzem o tempo dedicado a tarefas domésticas) que se traduziu na aquisição em massa de produtos standardizados e à prestação de serviços especializados em locais bem delimitados. Neste sentido, a democratização é dependente da normalização, pois é a produção de bens e serviços turísticos que contribui para a massificação e a uniformização das práticas. Nas áreas costeiras, é sobre esta lógica que o modelo dos “3S”: “*sea, sun and sand*” atingiu o apogeu a partir da década de 50 do século XX.

Nalguns países, a par das zonas costeiras, a montanha também foi palco de transformações induzidas pelo turismo. Os Alpes ganharam notoriedade ainda no século XVIII, sendo local de paragem obrigatória da elite urbana do *Grand Tour*. Após a emergência do turismo e do turista em busca de emoções pessoais⁵⁶, estabeleceram-se e cruzaram-se várias narrativas de formação de novas urbanizações no espaço de montanha (cf. Knafou, 1978).

DESENVOLVIMENTO DO MODELO “FECHADO E EXCLUSIVO” PÓS-FORDISTA

A partir da segunda metade do século XX, ainda aliado ao período fordista, surgiu um novo modelo de *resort* criado de raiz pela iniciativa privada, projetando um espaço contido, especializado e focado nas necessidades de alojamento, recreação e lazer. O desenvolvimento do transporte aéreo e a disseminação dos voos *charter*, a multiplicação dos operadores turísticos e das agências de viagens que concorrem entre si, a oferta dos pacotes nos clubes de férias, com a filosofia de “*tudo incluído*”, conduziram à descoberta de novos destinos e à oferta de novas formas de alojamento (Barros, 2015). A criação do *Club Méditerranée*, em 1950 esteve na origem deste conceito com a construção dos primeiros *resorts* conhecidos como “*villages*” e que rapidamente se expandiram pelo mundo, sofrendo mutações que, por sua vez, deram origem a novas variantes.

⁵⁵ Segundo este autor, adaptando os princípios da lógica económica, “Le modèle fordiste se caractérise comme un régime d’accumulation intensive fondé sur un compromis entre structure de production et de consommation, c’est-à-dire une croissance de la productivité soutenue par une croissance parallèle du pouvoir d’achat. François Ascher refere-se ao fordismo, o sistema combinado de produção e consumo de massa, (...) no espaço urbano” (2010, p. 29).

⁵⁶ Citação de Álvaro Domingues (2017, p. 60).

Apesar de não nos debruçarmos sobre todas essas variantes, queremos destacar os atributos morfológicos que lhes são comuns e que traduzem uma essência segregadora, fechada e exclusiva que se pode manifestar não só nos aspetos físicos como nos sociais, e não só à escala do empreendimento como no âmbito da sua relação com a envolvente. Trata-se de uma ligação que é importante compreender a partir das suas origens, tendo como pressuposto a ideia de que o *resort* é um produto em constante evolução.

Os territórios litorais e insulares onde predomina o clima tropical ou mediterrâneo, designadamente, aqueles que são abraçados pelo mar das Caraíbas ou, mais recentemente, em países como a Tailândia e Indonésia, entre muitos outros, são exemplos emblemáticos de regiões recetoras dos fluxos turísticos internacionais (Barrado e Calabuig, 2001; Cordeiro, Bento e Britto, 2011; Rodrigues e Dantas, 2017). O calor, as praias com águas transparentes, a vegetação exuberante e a riqueza cultural constituem grandes atrativos, tornando estas regiões destinos específicos para o turismo de sol e praia que atrai sobretudo turistas da Europa e América do Norte. A oferta turística mais convencional é maioritariamente composta por estabelecimentos hoteleiros, embora nalguns locais o desenvolvimento do turismo residencial também tenha importância (Barrado e Calabuig, 2001; Mesplier e Bloc-Durauffour, 2000). Rapidamente, começaram a surgir *resorts* correspondentes a complexos hoteleiros⁵⁷ pertencentes a grandes cadeias internacionais que têm assegurado uma diversidade de atividades recreativas e de lazer (desportos náuticos, ténis, equitação, etc), serviços de apoio e outras formas de entretenimento. A promoção do regime do “*tudo incluído*”, pelo qual o turista paga antecipadamente uma vasta gama de atividades e serviços, determina a quase total permanência do turista no empreendimento visando desfrutar o máximo durante a estadia (Cordeiro, Bento e Britto, 2011; Rosa e Tavares, 2002). O objetivo é oferecer aos turistas “*um lugar para escapar ou recuperar-se do mundo do trabalho e das preocupações futuras*” (Mill, [2003], cit. por Cordeiro et al., 2011, p. 361).

A especialização do “*core*” do *resort* baseada numa atividade coligada ao lazer traduziu-se numa catalogação de novos lugares: “*spa resort*”, “*golf resort*” ou “*ski resort*” (Mazoyer, 1992). Face aos condicionalismos desta especialização, no sentido de reduzir a dependência de um único equipamento ou de uma atividade de lazer também esta condicionada a um período passageiro do ano, multiplicaram-se as estratégias de marketing e de gestão para uma maior rentabilização (Duwanche, 1992). Com base no trabalho de Gee [1990]⁵⁸, Duwanche conclui que o *resort*: “*deve responder às necessidades crescentes dos consumidores por serviços e experiências hedónicas*” e, neste sentido, originar “*um ambiente que deve promover e assegurar uma sensação de bem-estar e de prazer*” (1992, p. 14), oferecendo meios de alojamento,

⁵⁷ Pela situação do segmento no Brasil, a Associação Resorts Brasil define resorts como “empreendimentos hoteleiros de alto padrão em instalações e serviços, fortemente voltados para o lazer em área de amplo convívio com a natureza, na qual o hóspede não precisa se afastar para atender suas necessidades de conforto, alimentação, lazer e entretenimento” (BSH Internacional, 2014). O resort diferencia-se do hotel convencional. Ambos oferecem meios de hospedagem, todavia distinguem-se pela diversidade de serviços oferecidos (Rodrigues & Dantas, 2017), pela localização e dimensão (Paiva, 2013, cit. por Rodrigues & Dantas, 2017).

⁵⁸ Mc.Gee R. (1990) “The transformation of resorts”. *Successful Meetings*, 39 (1), 37-41.

restauração, animação, equipamentos recreativos de qualidade, um ambiente tranquilo e uma gama de serviços personalizados de qualidade superior. Esta visão que valoriza a satisfação do turista provoca um novo sentido na conceção e gestão do *resort*, impondo a relevância do marketing⁵⁹ e uma oferta diversificada de respostas para assegurar maiores níveis de competitividade. Entrava-se, deste modo, no modelo pós-fordista com novas tendências de procura e oferta, maior segmentação do mercado e maior flexibilização dos produtos.

O *resort* na forma de complexo hoteleiro ou que combina a oferta turística e imobiliária são os casos que justificam maior atenção, embora existam muitas outras modalidades (center parcs, parques temáticos e de diversões, etc.)⁶⁰.

A partir da década de 90 do século XX, começou a desenvolver-se rapidamente um renovado regime de “*tudo incluído (...) mais moderno e produtivo*” aplicado aos complexos turísticos hoteleiros e extra-hoteleiros integrados, que Lozato-Giotart (1992) designou de *neo-resort*. O autor reconhece uma certa similaridade com as “*stations intégrées*” de Knafo (1978), com a exceção de incluir operações realizadas por grandes cadeias hoteleiras internacionais e não apenas por promotores imobiliários, pertencentes a sociedades com capital estrangeiro.

As vantagens climáticas justificam a prevalência do *neo-resort* em zonas tropicais (e.g. Caraíbas, Ásia tropical, etc.), mas não de forma exclusiva (e.g. Estérel Resort, Montreal). A este fator preeminente, juntam-se outros, como a disponibilidade de solo ou os custos mais moderados de investimento e de exploração. Do ponto de vista da forma, Lozato-Giotart descreve o neo-ressort como «*modèle d'espace touristique ou de loisir unipolaire et mononucléaire autonome*» (1992, p. 19). O carácter unipolar é traduzido pela concentração dos equipamentos para o desenvolvimento de atividades de animação e não só (seminários, congressos) para a formação de um “espaço recreativo” bem delimitado; enquanto o carácter mononuclear é manifestado pela presença de meios de hospedagem e de restauração que compõem o “espaço de acolhimento”. A dimensão do empreendimento pode variar entre algumas dezenas a várias centenas de hectares, enquanto o número de camas pode atingir as 5000 camas e a passagem de 100 000 turistas/ano. A combinação entre a qualidade das instalações e o pano de fundo composto por paisagens idílicas, que tornam o espaço ainda mais apelativo, é

⁵⁹ Por exemplo, para combater a sazonalidade, os resorts começaram a equipar-se de forma a acolher outro tipo de clientela associada ao mundo dos congressos e dos negócios. Marcado por um considerável crescimento na década de 90, o “mega-resort”, como é designado nos EUA é promovido por grandes cadeias hoteleiras americanas (Hyatt, Marriott, Westin).

⁶⁰ Os center parcs ascendem às centenas de hectares, associados a um turismo de natureza com carácter familiar adequada de curtas estadias (fim-de-semana a 1 semana). Geralmente. Os center parcs correspondem ao desenvolvimento de aldeamentos turísticos (compostos por villas ou bungalows e nalguns casos, oferta hoteleira) inseridos numa área florestal com uma ampla oferta de equipamentos e atividades desportivas e de lazer (piscinas com ambiente tropical, atividades náuticas, equitação, percursos pedestres, observatório do animal, etc.), aberto ao público ao longo de todo o ano; Os parques temáticos como Disneyland Paris ou Parc Astérix promovem atividades de lazer dirigidas às famílias e grupos para um curto período de tempo (0-3 dias) associada a uma oferta de alojamento assegurada por estabelecimentos hoteleiros. Disneyland é um caso paradigmático que potencia literalmente vivências num universo fantástico, dado que o exterior do parque não é sequer perceptível a partir do interior do parque.

preponderante na construção de uma nova imagem turística. Os segmentos médio-alto e alto são o *target* preferencial, o que os diferencia dos *resorts* tradicionais endereçados a uma carteira de clientes mais modesta (e.g. resorts localizados na Tunísia ou ao longo da costa do mar Adriático). Os principais mercados emissores são o europeu e o norte-americano, com motivações diversas (turistas, participantes em congressos, etc.).

Na sequência do sucesso dos destinos turísticos das Caraíbas, na década de 80, o Brasil seguiu as tendências e tem-se assistido ao crescimento de *resorts*⁶¹, sendo inicialmente a região do Sudeste aquela que apresentava uma maior oferta. A partir da década de 2000, o litoral da região do Nordeste registou um impulso de novos investimentos, maioritariamente estrangeiro, para a construção de *resorts* de praia e dos também designados “*Complexos Turísticos Imobiliários*” incentivados pelo financiamento público e pela política fiscal, entre outros fatores, tais como, o baixo custo dos terrenos e da mão-de-obra, a disponibilidade de solo junto à praia, a tendência de massificação turística do mercado europeu e os requisitos ambientais cada vez mais exigentes na Europa para a implantação de novos projetos (Guimarães de Sousa, Matheus Matias e Fragoso Selva, 2016, p. 178)⁶².

Todavia, é sobretudo a oportunidade de acumulação económica gerada pela união entre a componente turística e imobiliária que atrai verdadeiramente o interesse dos promotores e investidores estrangeiros, uma vez que o retorno financeiro gerado pela comercialização do produto imobiliário é mais rápido e mais elevado comparando com o associado aos projetos hoteleiros. Portugal e Espanha destacam-se pelo interesse de investimento no Brasil. Porém, é importante dar nota que a montante deste processo, os instrumentos do setor público também têm ajudado a promover o desenvolvimento turístico na região⁶³. A conjugação dos recursos naturais e dos investimentos públicos e privados dos anos anteriores propiciaram condições para o desenvolvimento deste modelo de urbanização turística (cf. Rodrigues e Dantas, 2017). Pela sua dimensão, alguns são mesmo considerados *megaresorts*.

⁶¹ Segundo Rodrigues e Dantas (2011:9), foi inaugurado em 1989 o Transamérica da Ilha de Comandatuba, o Club Med de Mangaratiba e o Salinas de Maragogi, embora os primeiros empreendimentos desta natureza tenham surgido ainda na década de 40 do século XX (Grande Hotel Águas de São Pedro, Termas de Araxá, etc.) e na década de 70, outros com atributos mais semelhantes aos resorts, como o Club Mediterranée, o Tropical Manaus e o Rio Quente Resorts.

⁶² Os Complexos Turísticos Imobiliários traduzem-se em “*conglomerados que, dentro de sua estrutura sistematicamente organizada, unem resorts, residências, campos de golfe, marinas e outros equipamentos de lazer em um só produto turístico, que se complementam entre si para atender as necessidades de lazer e ócio, tanto do turista tradicional quanto do turista residencial, pressupondo-se, portanto, uma fusão entre o elemento turístico e o elemento imobiliário*” (Sousa e et al., 2016, p. 182). Analisando o universo dos *resorts* no Brasil, contam-se no total 119 empreendimentos, que totalizam 27.077 alojamentos maioritariamente concentrados em três regiões: 44,5% na região nordeste do país, 31,1% na região sudeste e 14,3% na região sul (BSH Internacional, 2014).

⁶³ O Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR - NE) de 1992, é um programa de crédito para o setor público para obter financiamento na execução de equipamentos e infraestruturas para expandir e melhorar a qualidade da atividade turística na região do Nordeste (Sousa et al., 2016; Rodrigues e Dantas, 2017).

Richard Barnett⁶⁴ refere-se aos *Mixed-use resorts* ou resorts integrados no sentido de reforçar os modelos que combinam diferentes formas de alojamento e a diversidade de atividades de lazer. O autor afirma que a expansão deste modelo é explicada pelos retornos financeiros atrativos que estimulam os promotores a apostar neste tipo de empreendimentos, encarando-os como uma grande oportunidade de negócio (Barnett, 2005). O autor refere que este modelo urbanístico *ex nihilo* tem como objetivo estabelecer um ambiente físico bem delimitado, ou até fechado, que forneça uma experiência de férias com diversas formas de alojamento, uma grande variedade de atividades de lazer, apoio e serviços de suporte. Por exemplo, na sua grande maioria, é possível encontrar num *resort integrado*: uma oferta hoteleira, um produto imobiliário diversificado, comércio, equipamentos desportivos, equipamentos âncora como um campo de golfe ou uma marina, atividades e/ou espaços para crianças. Em conjunto, estas componentes devem simultaneamente responder às necessidades e corresponder ao estilo de vida da procura, por forma a não ter de sair do empreendimento. Por sua vez, as motivações da procura para a compra ou visita de um local com tais características são iguais e estão correlacionadas. As condições de partida são determinadas pelos recursos naturais como o sol e a proximidade do mar, associadas a outros recursos que possibilitam a prática desportiva e outras atividades de lazer. Todavia, a compra subentende outros atributos como a privacidade, exclusividade, segurança, uma experiência total, uma oportunidade de investimento e um ambiente fora do quotidiano (ibidem, 2005, p.17). Alguns destes atributos são comuns a um outro modelo residencial - os "*gated communities*" (i.e., condomínios fechados) antes de serem adaptados ao contexto turístico⁶⁵.

⁶⁴ Richard Barnett é um experiente consultor da indústria turística. No âmbito da implementação e gestão de projetos hoteleiros e de resorts a nível internacional, especializou-se em análise de mercado, análise financeira e financiamento de projetos, criação de ativos e reposicionamento de produtos.

⁶⁵ Trata-se de um modelo muito bem-sucedido nos países anglo-saxónicos, em particular, na América do Norte, ao qual é atribuído uma parte importante do fenómeno da suburbanização influenciado por iniciativas privadas com o apoio do Governo através da política pública da Federal Housing Administration (Pereira, Heitor e Raposo, 2011) e que ganhou intensidade após a Segunda Guerra Mundial. Com base no caso dos EUA, Blakeley-Snyder [1997] apresentam três categorias de condomínios: lazer, prestígio e segurança. Mas não será antes a combinação dos três, como defende Hornillos? "*Lifestyle. Se enfatiza en los equipamientos de ocio para aglutinar población con los mismos gustos. Pueden centrarse en el sector de los jubilados, aficionados al golf, etc. - Prestigio. Estos proyectos reflejan el deseo por una determinada imagen o cliché social, privacidad y control. Prima la exclusividad por encima de la comunidad, son pocas las instalaciones compartidas. Los más comunes son las urbanizaciones de ricos y famosos. - De Seguridad. Las llamadas urbanizaciones del miedo, con altos muros u obstáculos naturales. Son recintos que pretenden dar la sensación de seguridad y tranquilidad que la cercana ciudad no puede asegurar. Su situación es por tanto cercana a la ciudad, que empuja a las clases medias altas a "defenderse" de una sociedad violenta y con alta criminalidade*" (Hornillos, 2010 p. 39).

Na Península Ibérica, o *resort* inspira-se no modelo anglo-saxónico (Hornillos, 2010). Fundamentalmente construído com base no produto do golfe ao qual se associa um produto imobiliário tendencialmente orientado para um mercado com rendimentos médios altos e altos. Desde a região espanhola de Múrcia ao Algarve, assistiu-se a um célere desenvolvimento de grandes empreendimentos turísticos desta natureza baseado em investimento estrangeiro. Segundo Mazoyer (1992), Espanha e Portugal partilham as mesmas condições de partida: a média de dias de sol por ano superior a 300 dias, a presença de um aeroporto internacional, o domínio do segmento de mercado de nível elevado, a concentração de uma estrutura de oferta de alojamento diversificada (mercado imobiliário, hoteleiro, de arrendamento tradicional e time-sharing), a conjuntura política internacional que favorecia este destino (referindo-se à década de 90) e as formas de comercialização organizada dirigida ao mercado da Europa de Norte. De facto, uma parte significativa da procura, em ambos os países, é estrangeira e a necessidade da sua captação foi assumida por atores privados e públicos.

Em Espanha, o crescimento de *resorts* de golfe foi mais intenso, traduzindo-se numa maior oferta em comparação com Portugal. Nas décadas mais recentes, o desenvolvimento de *resorts* de golfe tem-se expandido para outras regiões. Em Espanha, a região de Múrcia tem registado um grande crescimento, com a particularidade de se implantarem de forma mais dispersa pelo território e mais afastados da franja litoral (Hornillos, 2010; Millán Escriche, 2009; Sarasa, 2004). Com uma evolução mais modesta, Portugal também estende a oferta de *resorts* de golfe na região de Lisboa, no litoral alentejano e na região Oeste.

Finalizando, de um modo geral, os atributos explicam o carácter introvertido e exclusivo deste modelo de desenvolvimento que assenta em áreas com grande atrativo natural, distantes das áreas urbanas e impulsionado por políticas que sustentam importantes ganhos económicos aos promotores turísticos e com poucas externalidades positivas para as comunidades locais (Cordeiro, Bento e Britto, 2011) quando se pesam os impactes económicos, socioculturais e ambientais dos territórios de acolhimento, em particular dos territórios litorais e insulares de países em vias de desenvolvimento. Muitos autores alertam para o facto de se tratar de um modelo que não se configura com os desígnios de desenvolvimento sustentável (*cf.* Andriotis, 2008; Cordeiro, Bento e Britto, 2011; Hornillos, 2010; Limonad, 2007), embora haja outros que reconhecem o mérito de certos projetos mais recentes que demonstram uma maior consciencialização dos promotores na partilha de benefícios para o território e para a comunidade local, nesta lógica dominada pela racionalidade económica (Sweeting, Bruner e A., 1999).

2.1.2. O *RESORT*, NO CONTEXTO NACIONAL

Apesar de existir na legislação turística uma definição regulamentar para o conceito de *resort*, esta não tem sido capaz de contornar a ambiguidade do termo. A noção *resort* foi incorporada na legislação portuguesa

em 2008, para designar aquilo que até então se convencionara como conjunto turístico, uma figura regulamentada 30 anos antes⁶⁶. Segundo o diploma em vigor, são conjuntos turísticos ou *resort*:

“(...) os empreendimentos turísticos constituídos por núcleos de instalações funcionalmente interdependentes, situados em espaços com continuidade territorial, ainda que atravessados por estradas municipais e caminhos municipais já existentes, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas, sujeitos a uma administração comum de serviços partilhados e de equipamentos de utilização comum (...).”

n.º 1 do art. 15º do DL n.º 39/2008, de 07.03.

Mesmo depois de várias alterações ao atual Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos (RJET), a noção de *resort* transcrita acima tem-se mantido estável, embora tenha sofrido mudanças significativas ao nível dos requisitos mínimos quanto à composição (número de empreendimentos turísticos e de outros equipamentos), revelando um grande impacto em termos de assentamento urbanístico⁶⁷, como veremos com maior detalhe no capítulo 5.

A lei não define uma área territorial mínima mas, tendo em conta a definição legal e assumindo os requisitos mínimos em vigor, o *resort* pode assumir várias formas e dimensões. Destacam-se duas principais: os assentamentos caracterizados por uma baixa densidade, em resultado de uma área territorial que pode atingir as centenas de hectares, compostos por estabelecimentos hoteleiros e aldeamentos turísticos com uma oferta imobiliária baseada em moradias e/ou apartamentos com ou sem piscina e espaços privativos, associando-se, ainda, em muitos casos, a existência de um campo de golfe que serve de produto âncora (Figura 11) e; os assentamentos mais restritos na dimensão territorial, concentrando um edifício ou um reduzido conjunto de edifícios equipados com as infraestruturas e os equipamentos turísticos (Figura 12).

A regulação turística apenas dá cobertura a uma parte da realidade, ou seja, os “*conjuntos turísticos (resorts)*” que cumprem com os requisitos legais e que correspondem maioritariamente a projetos licenciados depois de 2008. De fora, ficam empreendimentos que, embora do ponto de vista físico, espacial e funcional se assemelham a conjuntos turísticos, não são assumidos como tal pela tutela, mas sim como grandes urbanizações de lazer que integram as tipologias de empreendimentos turísticos consagradas na lei.

Ainda antes da sua consagração legal, o *resort* integrado ganhara destaque na política setorial do turismo através do Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) perante um conjunto de investimentos em curso e com grande potencial de crescimento. Comparados a um destino de férias, os resorts integrados de

⁶⁶ A regulamentação dos conjuntos turísticos foi estabelecida pelo DR n.º 14/78, de 12.05.1978, mas o Decreto 61/70, de 24.02.1970, já previa esta nova figura jurídica no panorama da regulação turística.

⁶⁷ Embora esteja em vigor o DL 186/2015, de 03.09, as alterações relacionadas com o conceito e os requisitos mínimos dos conjuntos turísticos foram realizadas na segunda revisão do RJET com a publicação do DL n.º 15/2014, de 23.01.

nova geração baseiam a sua oferta num conjunto variado de atividades e experiências e são totalmente planeados e submetidos a uma gestão integrada (Turismo de Portugal I.P., 2006, p. 9).



Figura 11 – Resort *Dolce CampoReal Lisboa* (Torres Vedras)
 Fonte: GoogleEarth | RNET Registo nº 4697 - classificado em projeto à data de 20.04.2018.

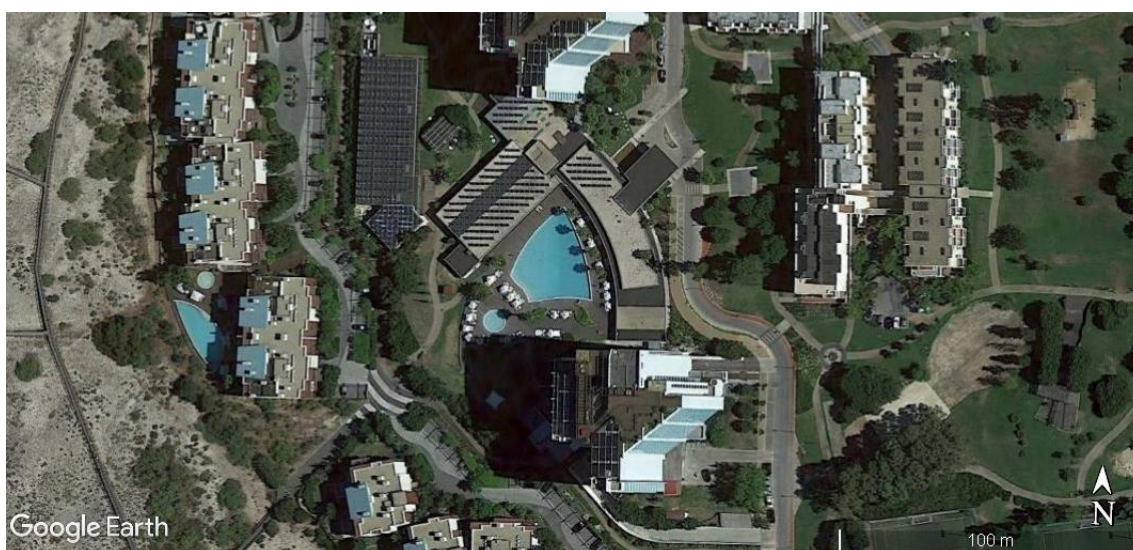


Figura 12 – Resort *Aqualuz Tróia* (Tróia)
 Fonte: GoogleEarth | RNET Registo nº 1174 - classificado em auditoria à data de 10.02.2010.

O planeamento destes empreendimentos reproduz um desenho urbano cuidado articulando os elementos naturais com os elementos da urbanização, visando tirar partido das mais-valias decorrentes dessa combinação, nomeadamente da criação de um espaço que permita a vivência de experiências com base em atividades de lazer e animação, com diversas motivações, designadamente, golfe, desportos náuticos, spa, etc. A gestão integrada do *resort* manifesta-se do ponto de vista da oferta pela existência de regras de

funcionamento apertadas que têm de ser cumpridas por todos os prestadores de serviço e pela existência de uma entidade gestora responsável pelos espaços e serviços comuns (ibidem). A tabela seguinte reúne as principais características dos “resorts integrados” identificadas por Patuleia (2011):

CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
Dimensão	O alojamento normalmente ultrapassa as 2.000 camas podendo atingir as 20.000.
Motivações	Os resorts integrados destinam-se, normalmente, a segmentos de mercado com motivações pelos desportos náuticos, golfe, <i>mice</i> , gastronomia, entre outros.
Proprietários	O alojamento pode ser utilizado de forma exclusiva ou então para investimento, colocando-o no mercado de arrendamento através de empresas especializadas
Experiência	Os resorts integrados oferecem uma panóplia de atividades que vão desde o lazer, a estética e a animação. Estão inseridos num contexto onde predomina a qualidade, o respeito ambiental, a segurança, a sensação de exclusividade, novas experiências e estados emocionais positivos.
Condições estruturais	Os resorts integrados devem garantir todas as condições de segurança, vistas panorâmicas, eventos, paisagens variadas, oferta de lazer e serviços de restauração e serviço personalizado.
Ambiente envolvente	Encontram-se em ambiente urbano, periurbano, praia, rural, montanha, entre outros.
Alojamento	Diversidade na tipologia, na categoria e no tipo de propriedade do alojamento.

Tabela 3 - Principais características dos “resorts integrados”.
Fonte: Patuleia (2011, p.9) a partir de PENT [2007], Huete [2009] e Almeida [2009].

A ambiguidade do termo também é alimentada por uma aparente desordem no âmbito da sua utilização por parte dos agentes do setor turístico, com a permissividade das entidades oficiais. A partir de finais da década de 90, o termo *resort* integrava designações de empreendimentos independentemente da classificação do empreendimento por parte da tutela ou da oferta que ofereciam. Teoricamente o DL n.º 39/2008 pôs travão a esta situação ao determinar que “os nomes dos empreendimentos turísticos não podem sugerir uma tipologia, classificação ou características que não possuam” (artigo 45º do DL 39/2008, de 7.03)⁶⁸, mas a realidade está repleta de situações que subvertem esta norma, em que a aplicação da noção de *resort* parece antes revelar-se como uma alavanca de marketing importante na promoção de empreendimentos, independentemente da classificação perante a tutela do turismo ou, em casos mais extremos, da sua vocação. Vejamos alguns exemplos da utilização do termo em empreendimentos que não foram licenciados ou classificados enquanto tal pelos organismos oficiais: uns associados ao turismo e lazer como a *Praia d’el Rey Beach & Golf Resort* (loteamento urbano) ou o *RIDE Surf Resort & SPA* (alojamento local, uma figura da

⁶⁸ O DR n.º 14/78, de 12.05, 1978 mencionava uma disposição semelhante para o caso dos aldeamentos turísticos que foram pela primeira vez regulamentados com este diploma. Segundo o artigo 3º - “Só os empreendimentos classificados pela Direcção-Geral do Turismo como aldeamentos turísticos poderão usar esta qualificação, ou alguma semelhante que com ela se possa confundir, tais como «aldeias turísticas» ou «aldeias de férias» ”

regulação turística ao qual se aplica um regime jurídico distinto⁶⁹), outros nem tanto, como o *ecreio D'Andorinha Sênior Resort* (lar de idosos) (Figura 13).

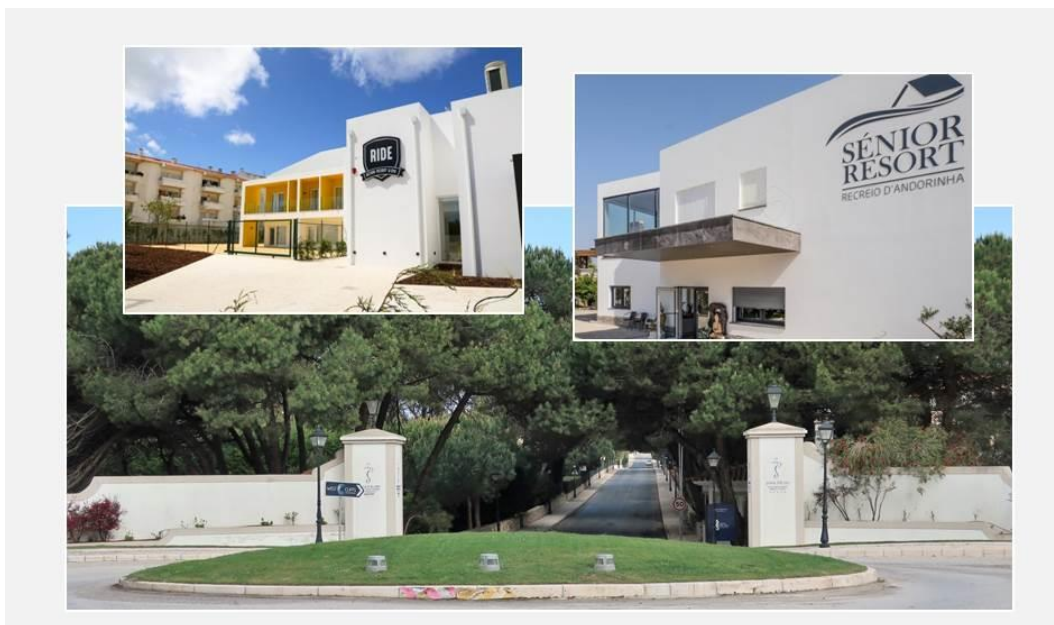


Figura 13 – A marca “Resort” fora do contexto da figura legal do conjunto turístico.
 fonte: foto da autora (2016); <http://www.rideresort.com/>; <http://www.recreiodandorinha.social/>

As associações de *resorts* também constituíram um recurso de análise na busca de contributos para a definição de *resort*. O objetivo geral da constituição destas associações pode ser resumido à promoção, organização, representação, cooperação e defesa dos interesses e direitos dos seus associados, desempenhando um papel ativo e colaborativo com a Administração Pública. É exemplo a Associação dos Resorts do Alentejo Litoral (AREAL) constituída em 2006⁷⁰ que define, nos seus estatutos, a noção de *resort* para validar a entrada de associados efetivos, como:

“(...) um conjunto de empreendimentos conexos, instalados numa área delimitada, que integre, pelo menos, um estabelecimento hoteleiro, unidades de turismo residencial e ou meios complementares de alojamento turístico e um golfe e ou um equipamento de animação turística de relevo equiparável, sujeitos a uma administração conjunta de serviços partilhados ou de áreas comuns”.

n.º 2 do artigo 4º dos Estatutos da AREAL.

⁶⁹ cf. DL n.º128/2014 de 29.08 .

⁷⁰ Os estatutos da AREAL foram aprovados em assembleia constituinte de 16.02.2016 e foram publicados no Boletim do Trabalho e Emprego 1ª série, n.º 20, 29/05/2006 pp.1958-1962.

Mais recentemente, em 2011, foi criada a Associação Portuguesa de Resorts (APR) que, embora não delimite conceptualmente o termo *resort*, apresenta elementos que nos ajudam a construir a percepção assumida. Nos Estatutos da APR, refere-se⁷¹:

*“São elegíveis, como associados da Associação, as pessoas singulares ou coletivas de direito nacional ou estrangeiro, com domicílio ou sede em Portugal ou no estrangeiro, que comunguem dos objetivos da Associação, pretendam a esta aderir e que sejam proprietários, gestores ou exploradores de empreendimentos com utilização turística ou turístico-residencial localizados em Portugal, dirigidos a uma clientela internacional e nacional de quatro e cinco estrelas ou ainda aqueles excecionalmente definidos nos termos do artigo 8º nº 2”*⁷².

Artigo 6º, Estatutos da APR.

Estas associações surgiram num período em que o Turismo Residencial era promovido como produto estratégico de desenvolvimento económico nacional. Neste sentido, há uma clara intenção de separar o trigo do joio, criando uma força representativa de um segmento de mercado constituído por empreendimentos turístico-imobiliários dirigidos a uma clientela mais informada, sofisticada e exigente, sem fronteiras geográficas e com níveis de rendimento bem demarcados. Neste tipo de empreendimento é evidente, por um lado, a valorização do turismo residencial que é traduzida por um nível de oferta que prima pela qualidade/diferenciação dos seus produtos e dos seus serviços e, por outro, a articulação com o produto golfe enquanto reforço da competitividade do negócio e meio para atenuar a sazonalidade característica dos destinos turísticos do litoral.

2.2. TURISMO, IMOBILIÁRIO, GOLFE: “A TEMPESTADE PERFEITA”

Neste ponto, procuramos realizar uma leitura convergente dos setores Turismo, Imobiliário e Golfe, de cariz mais económico, percorrendo o ciclo de desenvolvimento dos últimos 15/20 anos, pautado por um período alternado de expansão e de contração do crescimento económico, evidenciando a dinâmica que tem sustentado o atual modelo de urbanização por *resort*. Queremos contextualizar o quadro económico, pelo menos nas suas formulações mais simples, no âmbito de um processo que aqui designamos de “*tempestade perfeita*” que resulta da ocorrência simultânea de um conjunto de fatores provocando um estado de ruptura transposto numa crise que se caracteriza por fraco crescimento económico, quebra de investimento e défice público. A crise recente em Portugal foi decursiva, primeiro da *Grande Recessão (2008-2010)*, uma crise financeira internacional

⁷¹ Consulta online dos estatutos: http://www.apr.com.pt/fotos/editor2/apr_estatutos_aprovados_revisao_201503.pdf

⁷² A APR tem a particularidade de os seus membros estarem categorizados segundo quatro tipos de associados: Associados Premium (44%) correspondente a projetos e empreendimentos ativos na promoção e vendas internacionais; Associados Resort (39%) relacionados com projetos e empreendimentos mais afetos ao mercado nacional; Associados Mediadores (4%) onde se incluem os agentes e mediadores especializados em turismo residencial e; Associados Institucionais (13%) que abrangem instituições bancárias, financeiras, auditores, consultores, etc. in: <https://sway.com/IX4p0Sb82ZNzBgVC?ref=Link&loc=play>

despoletada nos EUA após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário e que rapidamente se disseminou pelo mundo e pelos vários setores de atividade, levando à redução significativa das trocas comerciais e dos fluxos mundiais de investimento direto e; em segundo, da crise orçamental de origem interna impelida pela anterior e que decorre da escassez de crédito e da crise da dívida soberana, forçando Portugal a recorrer a um programa de assistência económica e financeira e ao cumprimento de um plano de austeridade visando reduzir o seu défice orçamental, entre maio de 2011 e junho de 2014⁷³. Estes dois acontecimentos tiveram implicações muito negativas na economia nacional.

O choque da crise do *subprime* foi evidente no mercado dos *resorts* cujo funcionamento se baseou em condições que ajudaram a fermentar a “bolha” ou a eclosão da “tempestade perfeita” que pode ser definida de forma simples como “*um acontecimento repentino, desencadeado por uma crise de confiança ou pela queda abrupta da procura, que tem consequências negativas ao nível do preço de um determinado produto*”⁷⁴. A existência de uma bolha imobiliária em Portugal no período de crise não reúne consenso, embora haja sinais que sustentam a ideia que de facto ela tenha existido. No segmento de mercado associado aos *resorts*, os sinais são semelhantes. A crise do *subprime* levou ao congelamento dos investimentos previstos, consequência da elevada dívida e de uma forte quebra da procura de ativos imobiliários, com efeitos bem patentes no território. Neste contexto, os passivos territoriais constituem, em nosso entender, o efeito mais perverso da bolha/tempestade.

A evolução do setor do turismo teve um papel decisivo na recuperação económica portuguesa que só atingiu o nível de atividade de pré-crise em 2018 (Banco de Portugal, 2018). A par do contributo da retoma do mercado interno (impulsionado pela melhoria das condições económicas e laborais; do aumento do crédito para habitação embora com mais restrições; baixas taxas de juro), destaca-se o papel do turismo que tem batido recordes sucessivos e do aumento da procura por parte de não residentes que, sustentados por instrumentos de captação de investimento estrangeiro (e.g. vistos *gold*, o estatuto RNH), têm investido em ativos de maior rentabilidade, em alternativa a depósitos ou outras aplicações menos aliciantes em termos de retorno devido às baixas taxas de juro, provocando assim uma forte valorização do imobiliário em lugares específicos do país (Lisboa, Porto e áreas turísticas). Também no segmento de mercado dos *resorts*, o negócio do turismo residencial tem registado, no pós-crise, resultados muito positivos, pelo aumento da procura e das vendas que reforçam a tendência de recuperação transversal.

Todavia, observam-se novos sinais que sugerem a repetição de comportamentos que víamos antes da crise: o (re)lançamento de novos projetos de larga escala, por parte dos promotores e investidores que tentam capitalizar ao máximo os efeitos do atual período de crescimento da procura de imobiliário turístico e da

⁷³ In. Revista online Portugal Global n.º 100, julho de 2017, pp. 14-17: <http://www.revista.portugalglobal.pt/AICEP/PortugalGlobal/Revista100/?page=1> acedido a 14.09.2017.

⁷⁴ Cit. por Vaz A. artigo de opinião publicado no jornal Observador a 25.01.2018. in: <https://observador.pt/opiniaao/imobiliario-o-futuro-e-uma-oportunidade-nao-uma-bolha/>

conjuntura mais favorável e a contínua aposta no golfe que se apresenta como uma mais-valia competitiva da oferta turística e de atração em segmentos de mercado em expansão. Perante as marcas da crise ainda impressas no território, leva-nos a questionar se as lições decorrentes da crise foram apreendidas e se estão a ser asseguradas as condições de sustentabilidade para evitar os erros do passado.

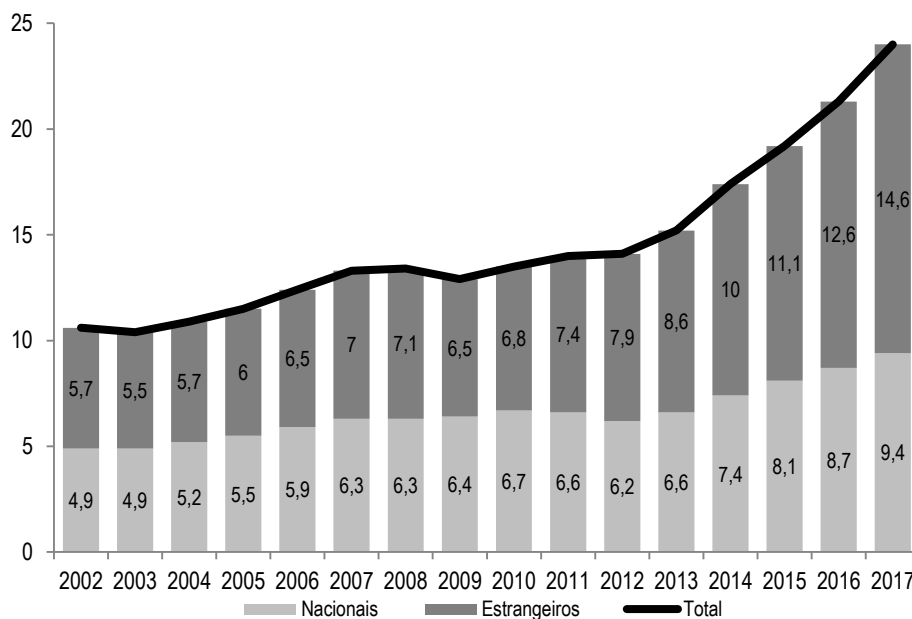
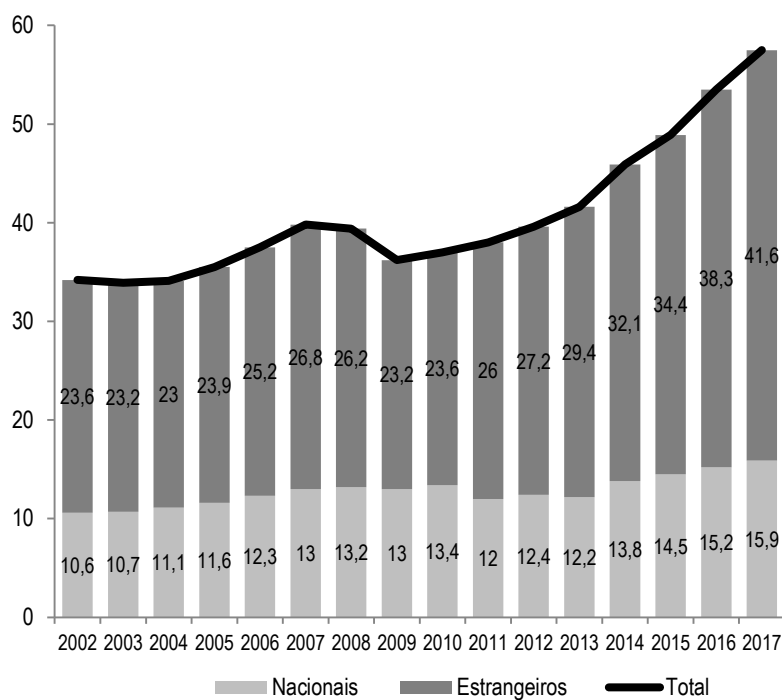
2.2.1. SETOR DO TURISMO

No período em análise (2012-2017), a performance da atividade turística revela uma tendência de crescimento em todos os indicadores turísticos no período em análise (2002-2017), com mais hóspedes, dormidas e mais receitas turísticas.

A procura turística (nacional e internacional) progrediu ao longo dos anos chegando, em 2017, a 24 milhões de hóspedes (sendo que 60.8% da procura global é estrangeira). Todavia, registou-se uma quebra do número de turistas estrangeiros (-9%), em 2009, entrando em linha com a quebra do turismo mundial resultante da crise de 2008. Entre 2012 e 2017, o número de hóspedes estrangeiros apresentou uma taxa de crescimento médio anual de 12%. Curiosamente, para os hóspedes nacionais, os efeitos da crise fizeram-se sentir em 2011 e 2012, registando nos anos seguintes ganhos consecutivos e uma taxa de crescimento médio anual de 7%

Os dados respeitantes às dormidas apresentam um comportamento semelhante mas com ritmo de crescimento menos significativo ao registado nos dos hóspedes. Nos anos que antecederam a crise, registou-se uma taxa de crescimento médio anual de 4%, atingindo em 2008, 39.4 milhões de dormidas. A maior quebra do número de dormidas entre os estrangeiros foi registada em 2009. Em termos absolutos foi mais expressiva mas proporcionalmente menos significativa (-9% correspondendo a menos 3 milhões de dormidas face ao ano anterior) do que a quebra apurada nas dormidas nacionais em 2011 (-11.7%, ou seja 1.4 milhões de dormidas).

Em 2013, já se tinham superado os valores de 2008 ao registarem-se 41,6 milhões de dormidas e, em 2017, Portugal alcançou mais de 57,5 milhões de dormidas, proporcionando um taxa de crescimento médio anual na ordem dos 8% (+15.9 milhões de dormidas) e de 7.4% relativamente ao desempenho de 2016 (+3.9 milhões dormidas). Procedendo à desagregação dos residentes entre nacionais e estrangeiros, observa-se que as dormidas nacionais atingiram 15.9 milhões de dormidas (+30% face aos valores registados em 2013), enquanto o mercado internacional proporcionou 41.6 milhões de dormidas (+ 42% face a 2013) (Gráfico 2). Os estrangeiros concentram 72.4% da procura global (2017), registando uma variação homóloga de 0.8%, sendo que os europeus representam a maior fatia das dormidas (83,5% do total de estrangeiros, correspondendo a +5.3% face a 2016), embora a taxa de variação referente às regiões emergentes tenha aumentado consideravelmente. A tendência de crescimento verifica-se em todas as regiões com destaque para o Algarve (quota de 33%), região de Lisboa (quota de 25%) e Madeira (quota de 13%) (Tabela 4).

Gráfico 1 - Portugal, 2012-2017: Total de hóspedes nos alojamentos turísticos (milhões)⁷⁵Fonte: WWW.INE.PT; WWW.PORDATA.PTGráfico 2 - Portugal, 2002-2017: Total de dormidas (milhões)⁷⁶Fonte: WWW.INE.PT; [HTTP://TRAVELBI.TURISMODEPORTUGAL.PT/](http://TRAVELBI.TURISMODEPORTUGAL.PT/)

⁷⁵ Hóspede: Indivíduo que efetua pelo menos uma dormida num estabelecimento de alojamento turístico. A partir de 2013 (inclusive), o total inclui as novas unidades de Alojamento Local e os estabelecimentos do turismo no espaço rural.

⁷⁶ Segundo o INE, os dados referem-se às dormidas registadas em hotéis, hotéis-apartamentos, aldeamentos e apartamentos turísticos e outros.

	DORMIDAS EM ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS, ALDEAMENTOS E APARTAMENTOS TURÍSTICOS E OUTROS (MILHARES)				
	2002	2009	2017	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL 2017 (%)	TAXA DE VARIAÇÃO 2002-2017
Portugal	34209	36457	57623	100%	68,4
Continente	27962	29955	48333	84%	72,9
Norte	3262	4269	7483	13%	129,4
Centro	1953	3747	5690	10%	191,3
Lisboa	7548	7905	14343	25%	90,0
Alentejo	904	1104	1800	3%	99,1
Algarve	14294	12928	19016	33%	33,0
R.A.Açores	778	1005	1787	3%	129,7
R.A.Madeira	5469	5497	7503	13%	37,2

Tabela 4 – Distribuição regional das dormidas em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos e outros (milhares).
Fonte dos dados: www.ine.pt

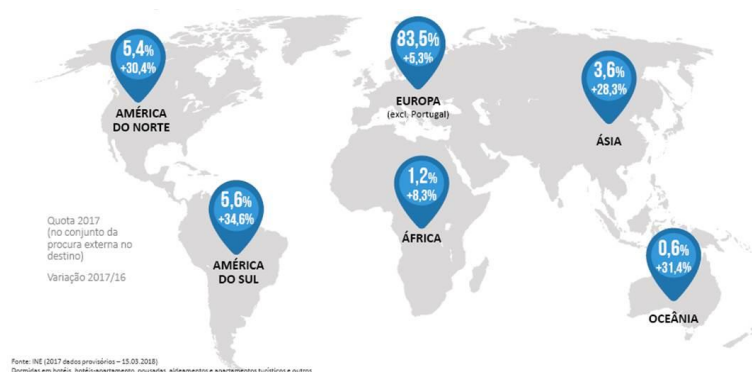


Figura 14 - Portugal, 2017 | Dormidas turísticas de estrangeiros, segundo o continente de origem (%)
Fonte: Turismo de Portugal, I.P. (<http://travelbi.turismodeportugal.pt/>).

Em 2017, o Top 5 dos mercados emissores foi liderado pelo Reino Unido com uma quota de 21% das dormidas estrangeiras, seguido da Alemanha (13.8%), Espanha (9.9%), França (9.9%) e Holanda (5.8%). Todavia, importa destacar o reforço do mercado interno (28.4%) e o crescimento em mercados emissores não tradicionais (INE, Estatísticas do Turismo). O tipo de alojamento preferencial dos turistas continua a ser o hotel. Segundo os dados provisórios de 2017, os hotéis de quatro estrelas representam 49% dessa escolha, seguidos pelos de três estrelas (22.4%) e cinco estrelas (18.9%). Os aldeamentos e os apartamentos turísticos registaram 4.4% e 8.3% respetivamente, das preferências dos turistas.

O comportamento dos indicadores respeitantes à procura revela que a atividade turística é sensível ao ciclo económico e, embora as perdas tenham sido pouco expressivas e de curta duração, há que sublinhar a grande capacidade de recuperação do setor.

Partindo para a análise dos principais indicadores de oferta, nos últimos 15 anos, verifica-se uma progressiva redução da estada média nos alojamentos turísticos. Em 2002, a média cifrava-se em 3.2 noites e em 2017, na ordem das 2.7 noites. A diminuição é sobretudo justificada pela redução tendencial da permanência dos estrangeiros. Entre os hóspedes estrangeiros passaram-se de 4.2 noites em 2002 para 3.2 em 2017, enquanto para esses mesmos anos, os hóspedes nacionais registaram 2.2 e 2.0 noites, respetivamente. Ao contrário dos anteriores indicadores, o número de noites, em média, por cada turista não parece ter relação com o ciclo económico.

Pelo contrário, em termos receitas, verifica-se uma tendência de crescimento que começou a manifestar-se a dois dígitos a partir de 2014. Ao longo do período em análise, passando de mil milhões de euros em 2000, atingindo em 2017, o valor histórico de 15.2 mil milhões. Isto significa que, nesse ano, os turistas gastaram por dia, em média, 41.5 milhões de euros. Entre os turistas que mais aumentaram os gastos, destacam-se o mercado norte-americano (37%) e o brasileiro (45%).

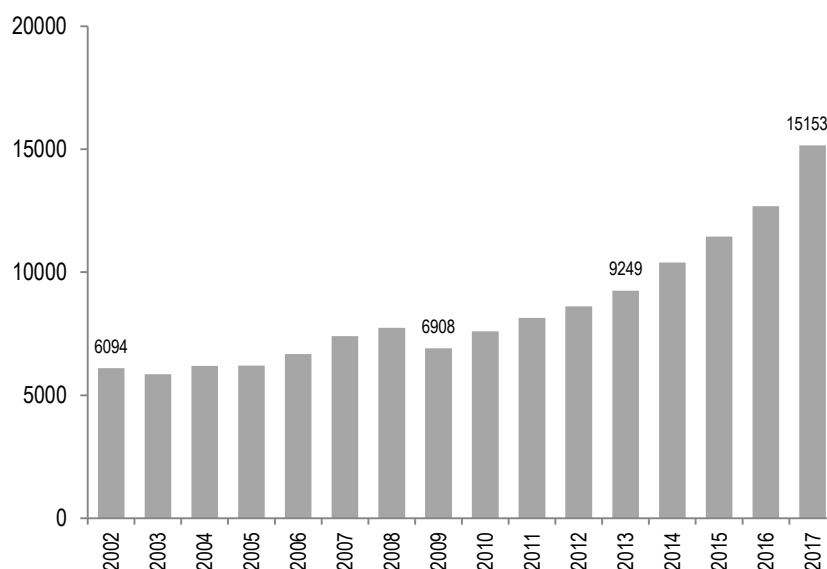


Gráfico 3 - Portugal, 2000-2017 | Receitas turísticas (milhões)⁷⁷

Fonte: INE, WWW.PORDATA.PT.

Ao nível da capacidade de oferta, entre 2002 e 2017, o total de alojamentos turísticos registou um aumento progressivo, à exceção do ano de 2009 (-01%) e cresceu a uma taxa média anual de 3.4% em camas disponíveis (402 832 camas em 2017, mais 162 929 camas face a 2002) e se considerarmos os últimos cinco anos a taxa aumenta para 5.9%. O aumento da capacidade de alojamento também se manifesta do ponto de vista da qualidade ao verificar-se um acréscimo de quase 6% na quota da capacidade hoteleira de 4 e 5 estrelas

⁷⁷ Segundo informação do Turismo de Portugal, os dados referem-se às dormidas registadas em hotéis, hotéis-apartamentos, aldeamentos e apartamentos turísticos e outros (por questões de arredondamento os totais podem não coincidir com a soma das parcelas).

(entre 2009 e 2015). A distribuição regional tem-se mantido estável, destacando-se o Algarve que tem concentrado a maior capacidade de alojamento turístico do país, tendo registado em 2017, 32% do total da oferta (127 583 camas turísticas). Ao nível dos estabelecimentos hoteleiros, a região de Lisboa tem mantido maior protagonismo, ao concentrar 26.7% da oferta (56 253 camas), seguido pelo Algarve com 20.3% que corresponde a 43 083 camas turísticas.

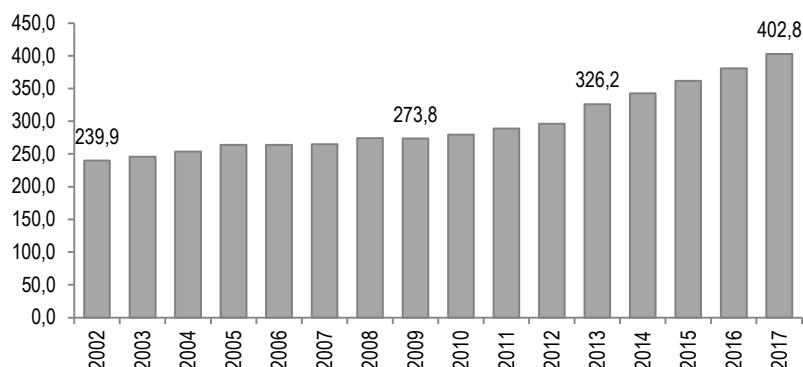


Gráfico 4 - Portugal, 2002-2017| Capacidade dos alojamentos turísticos (milhares de camas)

Fonte: WWW.PORDATA.PT

Durante os anos da crise, a riqueza gerada pelo turismo cresceu a um ritmo duas vezes superior à que foi produzida pelos restantes setores da economia nacional e contribuiu para o crescimento do emprego do volume de negócios. A evolução recente coloca a atividade turística como principal setor exportador de bens e serviços (77% superiores ao nível de 2008), apoiando de forma positiva o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)⁷⁸, sendo 2017 o ano dos recordes. O turismo tem sido a atividade que mais tem gerado riqueza (as receitas turísticas representaram 7.8% em percentagem do PIB) e postos de trabalho (segundo o INE, a restauração e o alojamento turístico somaram 323 mil postos de trabalho, 44 mil deles novos empregos) sustentando de forma positiva as perspetivas de crescimento dos empresários. O turismo, que hoje apresenta um peso na economia nacional muito superior ao verificado antes da crise, deve-se à junção de fatores e acontecimentos favoráveis que se repercutiram em novas tendências e de comportamento da procura, em especial, a proveniente dos principais mercados emissores da Europa e de outros destinos emergentes, assim como, da dinâmica recente da atratividade e capacidade concorrencial da oferta turística e dos vários destinos. Os resultados obtidos por Portugal no setor turístico têm demonstrado uma convergência bastante positiva que

⁷⁸ O produto interno bruto a preços de mercado representa o resultado final da atividade de produção das unidades produtivas residentes. Também representa a medida habitualmente utilizada para avaliar o desempenho de uma economia e compará-la com outras. Pode dizer-se simplesmente que o PIB é a riqueza que um país consegue criar. Esta riqueza resulta das atividades quotidianas de todos – sejam pessoas, empresas ou outras entidades públicas e privadas – como: o que se produz, o que se compra, o que se investe ou o que se exporta. Existem três formas de calcular o PIB: 1. Pela ótica da oferta ou da produção, considerando como a riqueza é criada; 2. Pela ótica do rendimento, considerando como é distribuída; 3. Pela ótica da procura ou da despesa, considerando como é gasta. in: INE, Sistema de metainformação.

tem sido determinante para a consolidação de Portugal enquanto destino turístico⁷⁹. A promoção do destino junto dos media internacionais vai neste encaço, contribuindo para a criação de uma imagem / estatuto de excelência⁸⁰, mas vem acrescentar desafios maiores e exigentes no sentido de manter esta tendência em vários domínios, nomeadamente, em termos de expectativas de proveitos, expectativas do cliente, etc. A consagração também é determinada pela coletânea de prémios. Em 2018, pelo segundo ano consecutivo, Portugal venceu o prémio Melhor Destino Turístico do Mundo nos *World Travel Awards*, o primeiro país europeu a alcançar esta distinção. Ainda neste evento, comparado aos óscares do turismo, Portugal venceu mais 16 troféus, entre eles, o prémio de Melhor Resort de Lazer de Luxo atribuído ao Conrad Algarve.

2.2.2. SETOR DO IMOBILIÁRIO TURÍSTICO⁸¹

Abordar a evolução do mercado imobiliário em Portugal nos últimos 15 anos ressalta *a priori* a crise do “subprime”. A falência do banco de investimento Lehman Brothers foi um símbolo da crise financeira internacional, mas as condições que deram origem à bolha imobiliária resultaram da combinação de vários fatores que foram progressivamente gerados de forma prévia: desregulação dos mercados financeiros, produtos financeiros sobrevalorizados, créditos hipotecários de alto risco (‘subprime’), baixas taxas de juros que fomentaram a expansão do crédito fácil e impulsionaram o consumo e a procura interna, além de beneficiarem um ciclo de alta nos preços dos imóveis⁸².

De facto, apesar da sobre-exposição horizontal à Crise Financeira Global (CFG) da economia meridional e de outras economias periféricas devido ao financiamento imobiliário (Hadjimichalis, 2011)⁸³, a

⁷⁹ No âmbito internacional, Portugal ocupa a 14ª posição no ranking dos destinos mais competitivos do mundo (Fonte: The Travel & Tourism Competitiveness Index 2017). Portugal é o 18º país classificado em termos de chegadas internacionais e 25º em receitas turísticas em 2016 (Fonte: UNWTO, 2018).

⁸⁰ São vários os atributos de atratividade que fazem Portugal destacar-se no Turismo internacional. Citando Francisco Calheiros, Presidente da CTP: “Que outro país reúne tantos atributos como a estabilidade política, a segurança, o clima, equipamentos de qualidade no domínio da saúde e do ensino, uma linha de costa das mais extensas da União Europeia, património histórico e cultural, gastronomia e, mais importante, um povo tão hospitaleiro como o nosso?” in. Discurso proferido na IV Conferência Nacional do Turismo Residencial e do Golfe (APR) realizada a 11.04.2018 no Estoril.

⁸¹ O mercado imobiliário turístico distribui-se por vários nichos de mercado - hotelaria, alojamento local, turismo residencial e, é sobre este último, que vamos analisar a dinâmica de um dos principais setores exportadores de imobiliário da atualidade.

⁸² In. Jornal online Dinheiro Vivo: <https://www.dinheirovivo.pt/banca/lehman-brothers-falencia-ha-10-anos-e-o-simbolo-da-maior-crise-desde-crash-de-1930/> acedido a 13.09.2018.

⁸³ Hadjimichalis argumenta que, além dos fatores macroeconómicos e financeiros, a crise da dívida na zona do euro, particularmente nas economias do sul, é fundada em condições geográficas. A entrada em circulação da moeda única (euro) sem ter em conta os aspectos sociais e geográficos fundamentais (por exemplo, mercados de trabalho, políticas financeiras, sistemas regulamentares, etc.) gerou enormes disparidades económicas que estão na primeira linha de um mapeamento desigual da crise de

repercussão da bolha imobiliária não foi uniforme nos países atingidos. No caso nacional, a literatura não é absolutamente consensual no que respeita ao facto de ter existido uma clara bolha especulativa no mercado imobiliário nacional. De facto, alguns fatores apontam para uma espécie de bolha mitigada que ficou aquém das bolhas em Espanha ou na Irlanda. Pereira e Wemans (2012) defendem que:

“the Portuguese economy was slower than other economies to show clear signs of economic deterioration as two of the most important sources of the global contagion in this initial period (disruptions in the banking system and collapses in real estate sector) were less pronounced”

(Pereira e Wemans, 2012, p. 13)

Com um perfil de investimento mais conservador, os bancos portugueses mostraram alguma resiliência no início da crise. Além disso, o mercado imobiliário em Portugal esteve anteriormente sujeito a alguns ajustamentos e abrandamento (por exemplo, o valor da propriedade não estava sobrevalorizado a um nível tão elevado como se verificou em Espanha ou na Irlanda; o aumento dos preços da habitação começou a abrandar após 2002; o mesmo aconteceu com as licenças de construção de novas edificações que começaram a diminuir a partir de 2002, devido à extinção do crédito à habitação bonificado), que atenuaram os impactos imediatos da CFG no setor imobiliário e os subsequentes efeitos noutros setores de atividade. Os níveis de confiança não foram dramaticamente abalados ajudando o mercado a acalmarem-se e as perdas por deterioração do setor bancário não foram tão grandes como noutros países (Pereira & Wemans, 2012; Tavares, Pereira, & Moreira, 2014).

Todavia, os impactos da bolha imobiliária sobre a economia nacional e os níveis de endividamento de Portugal não devem ser negligenciados. Uma série de indicadores mostra que, à semelhança de Espanha e Irlanda, Portugal sofreu uma bolha imobiliária (Bingre do Amaral, 2011).

Num período de 20 anos, Portugal passou de um paradigma de escassez de habitação (uma necessidade de cerca de meio milhão fogos) para um paradigma de aquisição de casa própria, baseado num modelo de endividamento suportado por bonificações e pela descida histórica das taxas de juro na década de 90⁸⁴, o que gerou um superávit residencial em 2011 (com registos aproximados de 750.000 habitações vagas)

débito. Com efeito, mediante a realidade atual de uma ordem neoliberal, setores não produtivos, como serviços e investimentos imobiliários, ou mesmo o turismo, tornaram-se meios rápidos para alavancar o crescimento das estruturas produtivas e empresariais dos países do sul. Contudo, esta estratégia conduziu-os a uma posição de maior fragilidade. Portanto, são estabelecidas fortes ligações entre os níveis de endividamento e a bolha imobiliária das economias periféricas, na qual os investimentos imobiliários movidos a dívidas hipotecárias forçaram indiretamente os Estados a níveis altamente insustentáveis de dívida pública para salvar o setor bancário (ver também: Amaral, 2011; Observatorio Metropolitano de Madrid, 2013).

⁸⁴ No estudo conduzido por Mateus et al. (2013), Portugal é um dos sete Estados-membros onde o crédito mais que duplicou o PIB. “Entre 1986 e 2010, o crédito ao setor privado triplicou para cerca de 150% do PIB e afirmou-se a quota das famílias face às empresas (de 24% para 55%) e o trinómio habitação, construção e imobiliário (de 30% para 60%). Em paralelo à queda dos juros e da inflação, o crédito cresceu a ritmos anuais sucessivamente acima de 20% na segunda metade da década de 1990” (Mateus, 2014:187). O

(cf. Domigues e Travasso, 2015; Cavaco et al., 2016, p. 123). Segundo dados do INE, entre 1995 e 2008 foram licenciados 757 411 edifícios para efeitos de obras de edificação, das quais 606 820 licenças se referem a construções novas (81% do total).

Este modelo alargar-se-ia rapidamente à aquisição da segunda residência. Em paralelo, assistiu-se a uma acelerada expansão urbana que deverá ser compreendida, *“não só como resposta às necessidades de uma população (...), mas também como motor e como produto das reformas económicas e financeiras (...)”* (Domigues e Travasso, 2015, p. 120). Entre 1991 e 2011, o número de segundas residências em Portugal aumentou 198%, enquanto o total de residências convencionais cresceu 41%⁸⁵. Em 2011, as segundas residências representavam 19% do total dos alojamentos⁸⁶ (INE, 2011). No que respeita aos dados da oferta de alojamento em empreendimentos turísticos (como aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos) verificou-se, em igual período, um aumento de 59%, que corresponde a cerca de 31% (88.854 camas) da oferta total (289.107 camas) em 2011 (ibidem).

Paralelamente, a economia nacional entrou num ciclo de crescimento que atingiu o pico em 2007; o mercado imobiliário e o desejo de comprar casa própria foram incentivados por um poder de aquisição crescente e um conjunto de medidas de cunho neoliberal: fácil acesso ao crédito bancário (restrições ao acesso a créditos, bem como, restrições de liquidez às famílias foram retiradas), baixas taxas de juros (entre 1990 e 2010, as taxas de juros reais caíram para um quinto do seu valor de 1990) e benefícios fiscais (atribuição de subsídios sobre taxas de juros para a compra da primeira casa⁸⁷) (Tavares et al., 2014). Entre 1990 e 2008, o volume de empréstimos hipotecários subiu mais de 2000%, enquanto no mesmo período a taxa de crescimento populacional quase não chegou a 7% e o crescimento do PIB ficou abaixo de 40% (Bingre do Amaral, 2011). Quando uma grande quantidade de dívida resulta indiretamente do crédito hipotecário⁸⁸, que alimentou a economia nacional produtiva, não há como negligenciar os efeitos do crédito hipotecário da bolha imobiliária na economia e paisagem portuguesas. Os passivos territoriais são um sintoma claro disso, sendo-lhes reservada uma especial atenção no Capítulo 5. Estes indicadores explicam a relação entre a bolha turística e imobiliária em Portugal, à semelhança de outros países do sul da Europa, (Schulz-Dornburg, 2012) ou destinos turísticos (Bezerra & Clementino, 2012), embora os impactes tenham sido menores (Martins e Cavaco, 2018).

mesmo estudo refere que “Por cada cinco euros de crédito concedido ao setor privado, dois vão em média para compra de habitação e outro para os setores da construção e do imobiliário” (ibidem: 379).

⁸⁵ Segundo dados do INE, foram registados em 1991, um total de 4 154 947 alojamentos familiares, aumentando para 5 859 540 alojamentos, em 2011. Por sua vez, os alojamentos de residência secundária / uso sazonal registaram em 1991, 377 608 alojamentos e 20 anos mais tarde, 1 133 300 alojamentos.

⁸⁶ A região do Algarve confirma a sua posição turística, atingindo a maior quota de segundas residências - 40%.

⁸⁷ Entre 1987 e 2011, foram gastos pelo Estado Português, 9,6 mil milhões de euros, 73,3% dos quais se referiam a bonificações de juros para créditos habitacionais e de construção (Cavaco et al., 2016, p. 94).

⁸⁸ Em 2008, 68% da dívida privada em Portugal provinha do crédito hipotecário dos agregados familiares e empresas.

A maioria dos países periféricos europeus registaram grandes perdas em 2008, mas no caso português, os efeitos começaram a fazer-se sentir no setor imobiliário e construtivo somente em 2009, sendo que a posterior crise financeira veio agravar a situação. É portanto, no período 2009-2014, que se registam as maiores perdas, reflexo da redução da procura e da dificuldade de obtenção de crédito bancário por parte das famílias e das empresas.

A contração das atividades imobiliárias e da construção já se fazia notar durante a década de 2000, mas a crise financeira e o período de intervenção externa reduziu o setor a uma condição mínima⁸⁹ como comprovam os seguintes indicadores: o número de licenças concedidas para novas construções chegou ao valor mínimo em 2014 (9155 licenças) e uma taxa de variação negativa de 81% face a 2002; o valor médio dos prédios urbanos transacionados registou o valor mais baixo em 2012 (95 297€) e uma taxa de variação negativa de 24% face a 2008; na banca as consequências da crise notam-se logo em 2008: os montantes de empréstimos para efeitos de habitação concedidos a particulares registam uma quebra de 32% face ao período homólogo (de 13 376 milhões/€, em 2016 para 9 331 milhões/€ em 2009) e atinge o montante mínimo em 2012 (1 935 milhões/€); no caso das empresas com montantes inferiores a 1 milhão/€, segue-se a tendência decrescente que já se verificava desde 2005, enquanto no caso dos montantes superiores a 1 milhão/€, os montantes médios têm vindo a cair mas não uniformemente, registando quebras mais significativas em 2009 face a 2008 (-34%) e em 2015 face a 2014 (-33%) (INE).

⁸⁹ Acerca do contexto e da evolução do mercado imobiliário entre 2003-2011, em Portugal, consultar Tavares et al., "The Portuguese Residential Real Estate Market. An Evaluation of the Last Decade" in *PANOECONOMICUS*, 2014, 6, pp. 739-757. DOI: 10.2298/PAN1406739T.

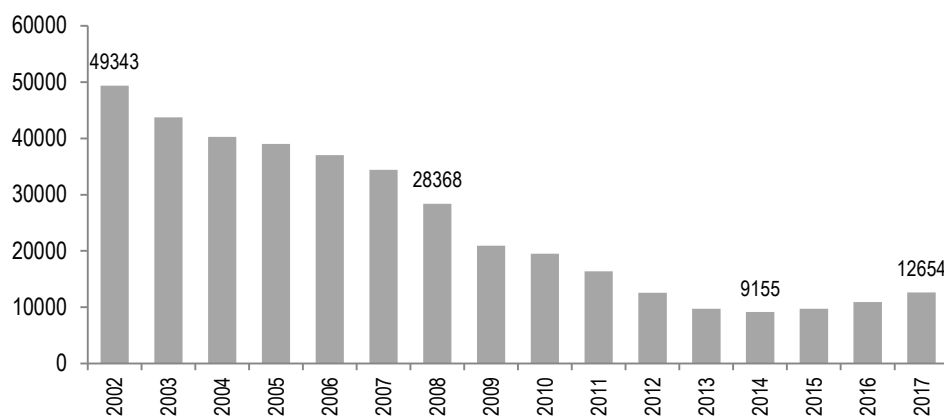


Gráfico 5 - Portugal, 2002-2017 | Licenças concedidas para nova construção

Fonte: WWW.INE.PT

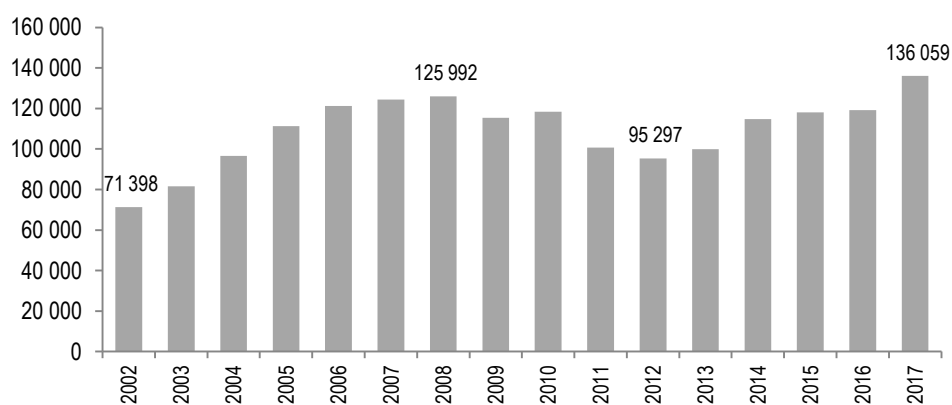


Gráfico 6 - Portugal, 2002-2017 | Valor médio dos prédios urbanos transacionados.

Fonte: WWW.PORDATA.PT

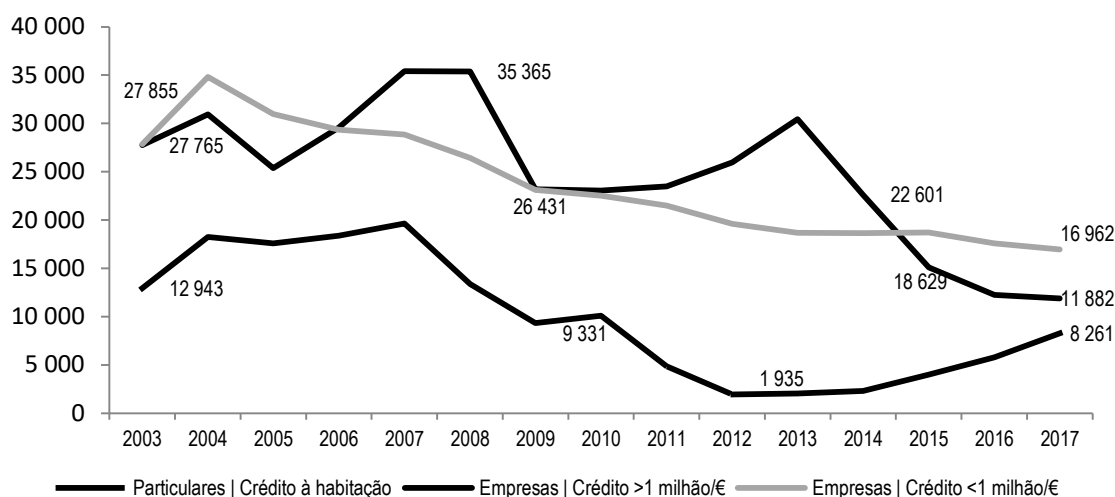


Gráfico 7 - Portugal, 2003-2017 | Montantes de empréstimos concedidos a particulares para fins de habitação e a empresários com valor >1 milhão de euros.

Fonte: WWW.PORDATA.PT

Nos últimos anos, o mercado imobiliário conseguiu reerguer-se, inicialmente de forma lenta e, mais recentemente, de forma mais acentuada, projetando relativamente a esse mínimo, uma recuperação acumulada de 17.3% (INE, 2017), sendo que os preços dos imóveis residenciais estão atualmente em níveis próximos dos anteriores à crise. O dinamismo do mercado também se manifesta na evolução positiva das vendas dos imóveis. O INE revela que em 2017, foram transacionadas 153 292 habitações, o valor mais elevado dos últimos nove anos, proporcionando um aumento homólogo de 20.6%% face a 2016. As casas usadas constituem o principal impulsor deste dinamismo, onde a subida dos preços foi mais acentuada (10.4%) do que nas habitações novas (5.6%). As transações das habitações ascenderam a 19.3 mil milhões de euros (+30.6% do que no ano anterior e +82%, entre 2014 e 2017). Em termos regionais, Lisboa e Norte concentram 64.3% do número total das transações e 70.9% do total do valor transacionado (2017).

O crescimento da comercialização de ativos imobiliários deve-se ao contributo de vários fatores que afiançaram um novo ciclo de investimento e valorização, entre eles, a melhoria da economia nacional, o aumento do financiamento bancário, as políticas de promoção à reabilitação urbana, o reforço do investimento estrangeiro e a dinâmica turística, que em conjunto potenciam a requalificação e regeneração do parque imobiliário, o aumento do emprego e aliviam as contas externas (Gráfico 8 e Gráfico 9).

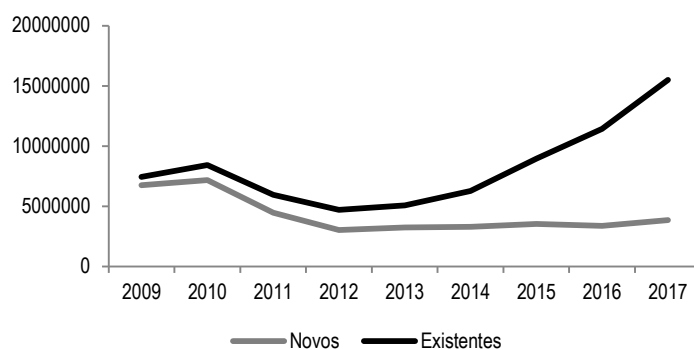


Gráfico 8 - Portugal, 2009-2017 | Valor de vendas de alojamentos familiares (milhares)

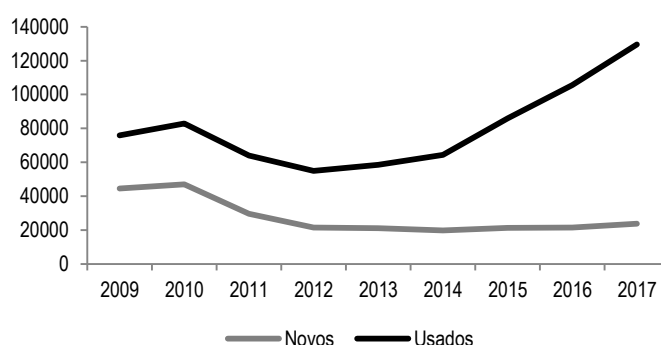
Fonte: WWW.INE.PT

Gráfico 9 - Portugal, 2009-2017 | Número de vendas de alojamentos familiares (unidades)

Fonte: WWW.INE.PT

TURISMO RESIDENCIAL & RESORTS

A natureza cíclica do mercado imobiliário e o ciclo económico e financeiro verificados no período pré-crise e crise propriamente dito, explicados no ponto anterior também foram sentidos no segmento do turismo residencial incorporado em *resorts*.

Em 2009, em pleno período baixo dos níveis de confiança, foram anunciados 73 novos projetos de *resorts* frutos da conjuntura favorável que antecedeu a crise, uma tentativa para repor a confiança do mercado nacional, apesar do elevado cepticismo face à viabilidade e/ou perspectivas de sucesso de vários especialistas. De notar que a oferta prevista contrariava a localização e o conceito tradicional (litoral algarvio + produto golfe, sol e mar), demonstrando uma maior diversificação, não só geográfica (mais dispersa a nível regional com tendência para as zonas interiores), como também ao nível de produtos âncoras (enoturismo, turismo náutico). Os empreendimentos previstos localizavam-se sobretudo no Alentejo e Algarve que concentram dois terços da oferta programada, com 28 e 26 *resorts*, respetivamente, seguidos pela região Oeste, Lisboa e Vale do Tejo, com 7 e 5 novos empreendimentos respetivamente; as regiões autónomas dos Açores e da Madeira

contabilizam 3 novos projetos e, finalmente, a região Centro com apenas um *resort*. Apesar da aposta na diversificação do conceito, o golfe mantém uma presença sólida em quase todos os projetos⁹⁰.

Não foi possível averiguar, com detalhe, o nível de execução destes projetos pois a atual contagem dos *resorts* licenciados à luz do RJET não foi conclusiva. Segundo dados fornecidos pelo Turismo de Portugal IP., entre 2008 e junho de 2017, deram entrada nesse organismo, 178 projetos para licenciamento de conjuntos turísticos. Os primeiros três anos da entrada em vigor do atual regime jurídico dos empreendimentos turísticos correspondem ao período que regista maior número de entradas, talvez explicado pela reconversão da classificação de empreendimentos já existentes ou de projetos já licenciados. O ano de 2011 evidencia já os sinais da crise económica e financeira que se refletiu no setor turístico e imobiliário, mas é o ano de 2014 que regista menor dinâmica com a entrada de apenas dois projetos. A partir daí, a dinâmica tem sido inconstante (Gráfico 10)⁹¹.

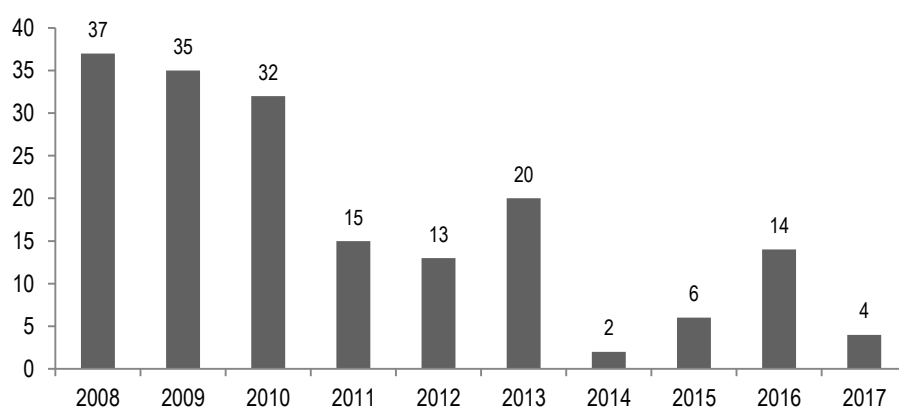


Gráfico 10 - Projetos submetidos ao TdP para licenciamento de conjuntos turísticos (2008-2017).
Fonte dos dados: Turismo de Portugal, IP (2017).

Mas sabemos que a difícil conjuntura económica e financeira potenciou ainda mais o risco dos investimentos pela incapacidade de escoar e/ou explorar os ativos imobiliários. A existência dos passivos territoriais⁹² é prova disso mesmo. O *timing* adverso da entrada no mercado destes projetos (na tentativa de reproduzir o modelo relativamente bem-sucedido do Algarve em destinos não consolidados) e as dificuldades financeiras dos promotores não serão, de longe, os únicos justificativos da crise sobre os resorts que se traduziu

⁹⁰ Vida Económica. Turismo & Resorts. N.º 1305, de 10.07.2009.

⁹¹ Sem informação acerca do ponto de situação destes projetos, estes números foram confrontados com os dados constantes no Registo Nacional de Empreendimentos Turísticos (RNET) que fornece a relação atualizada dos empreendimentos turísticos com título de abertura válido em todo o território nacional. Mas os resultados foram inconclusivos. Nessa base de dados disponível *online*, contavam-se, em 2017, somente 13 conjuntos turísticos, um valor muito abaixo do número total de projetos que deram entrada para parecer. Destes 13 conjuntos turísticos, 4 integram pelo menos um estabelecimento hoteleiro e um aldeamento turístico; 3 são compostos apenas por estabelecimentos hoteleiros (hotéis e hotéis-apartamentos) e 6 são compostos por estabelecimentos hoteleiros e apartamentos turísticos.

⁹² Cf. Martins e Cavaco (2018).

no congelamento/adiamento dos projetos previstos e em dificuldades financeiras daqueles que se encontram em exploração⁹³. A política económica do turismo e a política de ordenamento do território também tiveram uma influência determinante nesta dinâmica cujo papel será tema do capítulo 5.

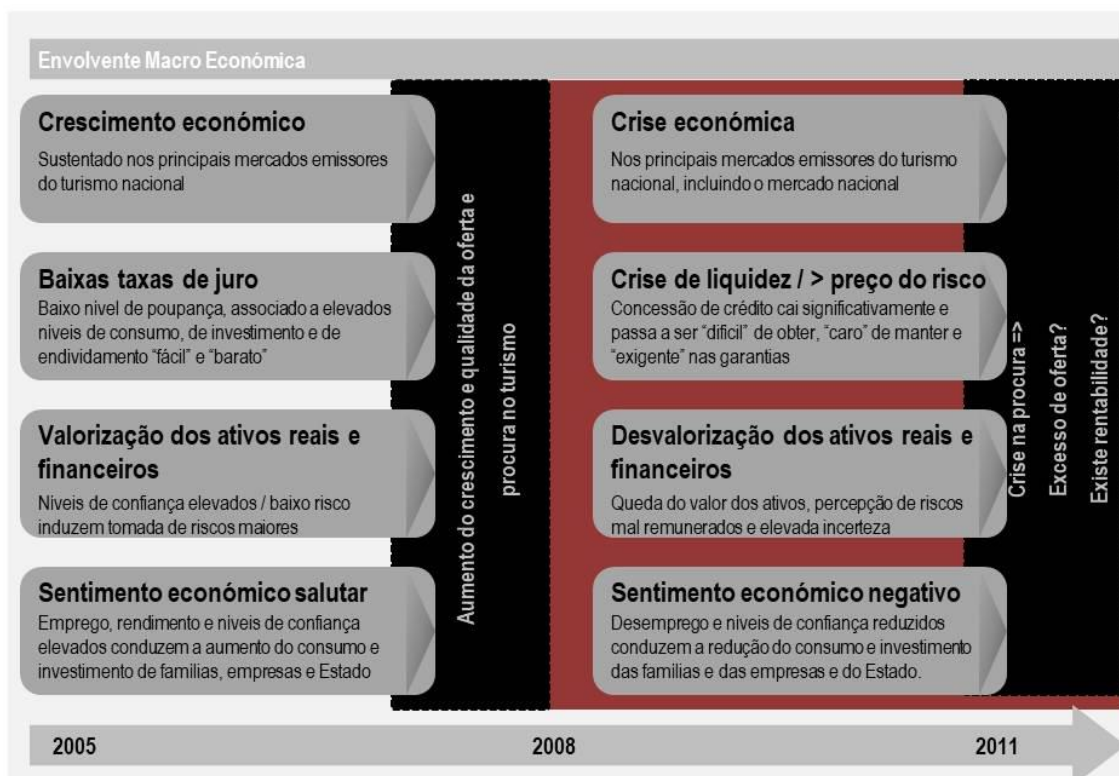


Figura 15 - Portugal 2005-2011| O *resort* no ciclo macroeconómico.
Fonte: (adapt. Catarino, 2009).

Nos anos mais recentes, o volume de capital associado ao turismo residencial dá mostras de crescimento que se manifesta, quer ao nível do aumento das transações de imóveis, quer ao nível do aumento de investimento em novos projetos, impulsionado pelo crescimento do turismo relembrando os tempos de pré-crise. A valorização deste segmento de mercado justificou a tomada de medidas para a monitorização da performance do mercado do turismo residencial e dos *resorts* visando preencher uma lacuna na área do imobiliário turístico. Neste sentido, em 2012, a APR encomendou um estudo para identificar e caracterizar o stock atual e futuro de turismo residencial⁹⁴.

⁹³ Segundo o estudo The Luxury Residential Tourism Market 2010, em 2009, o mercado nacional de turismo residencial de luxo registou descidas globais entre 2 e 3%, abaixo das quedas registadas nos outros mercados do setor imobiliário nacional. In Vida Económica. Edição núm. 1352, de 12-06-2010.

⁹⁴ Neste estudo, o turismo residencial refere-se ao "alojamento como imóvel independente utilizado como segunda habitação ou para fins turísticos, associado a atividades de lazer, num sistema de propriedade plena ou parcial e dotado de serviços e infraestruturas complementares" (Neoturis Consultoria em Turismo, 2012).

Em 2016, foi criado o *SIR – Turismo Residencial*⁹⁵, um subsistema do SIR - Sistema de Informação Residencial, i.e., uma base de dados dedicada aos resorts e imóveis de turismo residencial, gerida pela Confidencial Imobiliária (CI) e criada em parceria entre a APR – Associação Portuguesa de Resorts com o apoio do Turismo de Portugal, I.P. Embora não retrate fidedignamente o universo do mercado nem se baseie num procedimento para definição de uma amostra estatística, esta base de dados possibilita, segundo os responsáveis, obter uma visão aproximada das tendências que sustente melhores abordagens comerciais através de tomadas de decisão numa perspetiva de médio e longo prazo⁹⁶. Sublinhamos ainda que, tendo em consideração a participação decisiva da APR na implementação desta ferramenta, a realidade retratada foca-se num tipo de mercado muito específico e que se enquadra diretamente na definição de associado, como já tivemos oportunidade de explorar anteriormente. e que acabou por ser adotada pelos agentes da política pública do turismo na promoção do turismo residencial e dos *resorts*.

Pela primeira vez, a CI apresentou um novo *índice de Preços de Ativos Residenciais em Resorts* (IPR-Resorts) que, como a designação indica, visa avaliar a evolução dos preços de venda dos imóveis localizados em *resorts*. Segundo os resultados divulgados, não obstante a curta linha temporal de base, assistiu-se a um aumento dos preços dos imóveis entre o primeiro e o segundo semestre de 2016, invertendo depois a tendência em 2017, que se refletiu numa descida de 5.3% dos preços, entre os dois semestres. Esta descida é explicada pelo comportamento da libra esterlina face ao euro. O impacto do *Brexit* e a desvalorização da libra face ao euro dominava a discussão entre os agentes, dada a elevada dependência do mercado britânico no produto *resort*, um dos fatores que mais influencia a compra de turismo residencial em ambiente resort, dado que o mercado britânico é o que apresenta maior peso. O comportamento do índice vem pois “*confirmar que o mercado acomodou pelo menos parcialmente a perda de poder de compra da libra, segurando a procura*” (CI, 2018:10). Mesmo assim, a expectativa para 2018 é bastante positiva entre os agentes participantes que esperam uma valorização dos preços na ordem dos 7.1%. Segundo os dados disponíveis, a oferta atual (cerca de 2000 imóveis) é, maioritariamente, composta por moradias, com 54%, seguidos por apartamentos e lotes para construção, com 27% e 19%, respetivamente.

A análise do mercado pelas zonas geográficas demarcadas no âmbito deste estudo demonstra que os valores da oferta integrada em *resorts* são sempre superiores aos demais ativos em todas as gamas (à exceção do Barlavento Algarvio na oferta enquadrada no percentil 75). Acrescenta-se ainda que os valores médios dos imóveis mais elevados registam-se no Eixo Albufeira-Loulé, situando-se nos 4.363 euros/m² (2017). Focando nos imóveis de gama alta (percentil 95), ou seja, analisando os 5% de imóveis que registam os valores mais

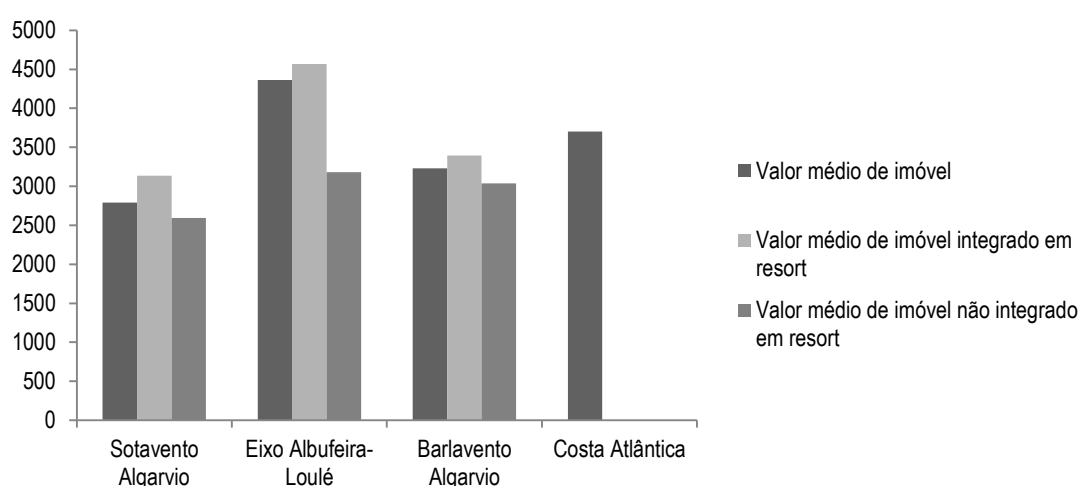
⁹⁵ Os dados associados ao SIR que são aqui reproduzidos foram retirados da publicação divulgada pela Confidencial imobiliário – Newsletter Imobiliária Portuguesa: Dossier Imobiliário Turístico. Fevereiro 2018.

⁹⁶ Os parceiros que integram a “pool” reportam dados individuais sobre os ativos em venda e as vendas que realizam. Os dados são tratados pela CI que garante a confidencialidade dos dados fornecidos para fins estatísticos e fornece aos participantes resultados sobre valores de oferta e preços finais de venda, segmentados por gama, zona, tipo de imóvel, estado de uso e tipo de empreendimento (resort ou não).

elevados), o ativo em *resort* suplanta os 8.000 euros/m². O Sotavento Algarvio é a área geográfica que apresenta os valores médios mais baixos em todos os quadrantes. O Barlavento Algarvio está numa situação intermédia no universo da região com um valor médio que atinge os 3.038 euros/m², fluando entre um valor médio 3.395 euros/m², quando concentrado em *resort*. A Costa Atlântica (que se estende desde o Litoral Alentejano à região Oeste) caracteriza-se por uma maior concentração da oferta integrada em resorts e é considerado um mercado intermédio em termos de valores, não divergindo de forma significativa com a região do Algarve. O valor médio de oferta do mercado de turismo residencial alcançou os 3.702 euros/m². Além do facto de os preços dentro dos resorts serem superiores, tem-se assistido a uma subida geral dos preços que acompanha a tendência de recuperação do setor imobiliário, havendo margem para continuarem a aumentar dado que são mais baratos e competitivos face a outros locais na Europa.⁹⁷

A procura deste tipo de mercado é maioritariamente estrangeira e proveniente de mais de 40 países dispersos por todo o mundo, e os que mais impulsionam este setor do imobiliário são o Reino Unido, Norte da Europa (Benelux / Escandinávia) e França que, em conjunto, foram responsáveis por cerca de dois terços das transações realizadas por não residentes (2016 e 2017). O mercado britânico *per si* corresponde a 25% da procura e foi responsável por 38% das transações, situando-se nos 3.400 euros/m², um valor bem superior ao registado pelos compradores dos dois outros principais mercados, e que se situa nos 2.800 euros/m². As preferências dos ingleses pautam-se pelos imóveis de gama alta (> 7.500 euros/m²) situados em *resorts* no Eixo Albufeira-Loulé. A Índia, China, América do Norte e Rússia também se destacam nos investimentos superiores a 5.000 euros/m². Os franceses, alemães e italianos apostam mais numa gama inferior em relação aos anteriores, com um valor médio que ronda os 2.100 euros/m² (Gráfico 11).

Cerca de um quarto da procura é composta por compradores vindos de Alemanha, Irlanda, China, Médio Oriente e América do Norte).



⁹⁷ Cit. por Pedro Fontainhas (Revista Vida Imobiliária, 2017, p. 26)(Revista Vida Imobiliária, 2017)

O investimento em novos projetos também tem ganhado novo fôlego, depois da crise de 2008 ter travado vários projetos em curso que não passaram de intenções, enquanto outros se confrontaram com graves problemas de liquidez ou se encontram em processo de insolvência. Atualmente, assiste-se ao (re)lançamento de novos projetos de resorts. São concretamente 13 projetos em andamento (dados de junho de 2017) com classificação PIN obtida há 10 ou mais anos, prevendo a criação de alojamento turístico (47.000 novas camas turísticas) e que se traduz num investimento global de 3.000 milhões/€⁹⁸. Metade dos projetos localiza-se em três concelhos algarvios: Loulé (2), Albufeira (2) e Lagoa (3); outros 3 estão planeados para o Alentejo (Odemira, Grândola e Alcácer do Sal); um na região de Lisboa (Sesimbra) e; dois na região Norte (Figueiró dos Vinhos e Vila Nova de Gaia)⁹⁹. Também os *resorts* mais antigos localizados no Eixo Albufeira-Loulé têm investido em novos empreendimentos imobiliários, alargando assim a sua oferta (por exemplo, os resorts de luxo mais emblemáticos do Algarve como Quinta do Lago ou Pine Cliffs Resort ou, ainda, Vilamoura).

LUXO E OUTRAS TENDÊNCIAS GLOBAIS DO MERCADO DO RESORT TURÍSTICO

A aposta na qualificação da oferta, por parte dos promotores (mas também do Estado como veremos mais adiante), conduziu a uma expansão de empreendimentos classificados de 4 e 5 estrelas, havendo no caso dos hotéis, a entrada de importantes cadeias hoteleiras internacionais, o que se reflete na média geral dos preços e, conseqüentemente, dirigindo-se a uma procura com um nível económico mais elevado. Na conjuntura atual, o *resort* integrado com golfe, que aposta em bens e serviços de luxo como fator de diferenciação estratégica, reveste-se numa grande oportunidade que potencia o seu posicionamento no mercado. Segundo Helena Amaral Neto, o mercado do luxo é sinónimo de receitas avultadas. O valor deste setor a nível global (joias, casas, carros, relógios etc.), ascendeu os 1.2 triliões euros de vendas em 2017. O mercado de bens de luxo na Europa (que representa mais de um terço do mercado internacional) apresenta perspectivas de crescimento muito positivas e Portugal acompanha esta tendência de forma mais evidente no mercado de retalho e do turismo. Apesar da falta de estudos sobre o peso do setor de luxo, esta especialista arrisca afirmar que o crescimento sem precedentes deste segmento de mercado, nos últimos 5 anos, em Portugal, advém da

⁹⁸ Este número baseia-se na oferta prevista e aprovada nos estudos de impacte ambiental. A passagem para novos proprietários / promotores e a adequação ao mercado atual podem ditar alterações aos projetos que nasceram ainda antes da crise.

⁹⁹in Revista Vida Imobiliária, Ed. 208/julho 2017. Os projetos identificados são: Herdade da Comporta (Alcácer do Sal, 12.500 ha); Mata de Sesimbra ou Greenwood Ecoresort (Sesimbra, 864 ha); Marina de Ferragudo (Lagoa); Benagil Resort (Lagoa, 74 ha); Cidade Lacustre, (Vilamoura); Barrosinha Nature Farm Resort (Alcácer do Sal); Desenvolvimento turístico e ambiental de Vila Formosa (Vila Nova de Mil Fontes (705 ha); Parque Temático Vasco da Gama (Albufeira, 27 há); Vale do Freixo (Loulé); Ombria Resort (Loulé); Quinta das Lameiras Village (Figueiró dos Vinhos, 25 há); W Algarve (Albufeira); World of Wine (Vila Nova de Gaia)

relação estreita entre o impulso recente do turismo e do imobiliário, levando-a a estimar que, só por via da componente imobiliária associada aos *vistos gold*, foram transacionados 2.7 mil milhões de euros e que juntando outros segmentos de mercado de bens de luxo como o retalho, o setor automóvel, entre outros, chega-se a um valor de vendas global próximo dos 5% do PIB, que corresponde a cerca de 9000 milhões de euros.

A par dos bens, verifica-se uma outra tendência relacionada com o “*turismo de experiências*” na versão luxuosa que inclui categorias como a gastronomia e vinhos, férias de luxo, entre outras, criando assim grandes vantagens para empreendimentos como o *resort*.

Esta tendência é muitas vezes explicada pelas características e mudanças comportamentais da procura, que, por sua vez, influenciam a forma como a oferta responde aos seus consumidores. Entre estes, destaca-se a geração dos *millennials* que valoriza um estilo de vida bem diferente da geração antecedente (a geração X) por terem herdado uma vida em que as condições económicas e sociais foram menos favorecidas do que a dos seus pais sob a influência da era digital. A percepção deste grupo leva a outro tipo de necessidades e exigências que incutiram transformações significativas no mercado, obrigando alguns setores a adaptarem-se a esta nova realidade. O consumo desta geração é mais informado e exigente valorizando sobretudo a experiência (única e personalizada), colocando as viagens (que são em maior número) no topo das prioridades em detrimento da compra de bens materiais. A melhoria das acessibilidades e o aumento da mobilidade facilitado pelas companhias de transporte “*low-cost*”, também são fatores a ter em conta. Estes são também os consumidores que apresentam uma maior preocupação ecológica ao adotarem um comportamento mais responsável em relação ao ambiente. É a passagem do “ter para ser”, como dão nota Netto e Miraldi (2017).

A era do “*new luxury*” tem por base a experiência única e individualizada alcançável a qualquer indivíduo opondo-se à imagem tradicional da ostentação e do supérfluo.

Por outro lado, do ponto de vista demográfico, está-se a viver mais tempo e com mais saúde e mais tempo de lazer. A este nível, os *resorts* integrados com golfe apresentam boas condições para crescer e tornar este segmento mais interessante do ponto de vista da oferta de equipamentos. O golfe e outras práticas desportivas incorporam a importância da saúde e de viver a vida. A par do golfe ou de outros equipamentos para a prática desportiva, as instalações de SPA são uma presença quase obrigatória nos *resorts* que têm assegurado, cada vez mais, uma gama de atividades que incluem serviços relacionados com as áreas de saúde, fitness e beleza.

Todavia, o maior desafio dos *resorts* no contexto do negócio é a capacidade de vender uma imagem em que prevaleça um sentido de pertença a uma comunidade exclusiva que requer um conhecimento focado a médio e longo prazo das necessidades dos potenciais clientes / compradores para conseguir fixá-lo, trazer família e amigos, adequando as experiências através de serviços personalizados (Tabela 5).

PROCURA (TURÍSTICA)		OFERTA (RESORTS)
Envelhecimento da população e estilo de vida dos reformados ativos	Era digital	Necessidade de criar um forte “sentido do lugar”: com carácter próprio, gerido de forma integrada, autêntico, favorecendo a interação, animado e com ambiente identificável
Alterações da dinâmica familiar		Tendências dentro do negócio hoteleiro: <i>all inclusive</i> , temáticos, famílias, séniores, eco-chic
Nível de educação em alta		Aspectos relacionados com o design dos diversos produtos e as várias opções conceptuais associadas ao imobiliário turístico: <i>timesharing</i> , copropriedade, propriedade plena, etc.
Alteração dos perfis socioeconómicos		Equipamentos e serviços dos resorts: naturais, físicos (hard) e de serviço (soft): SPA, campos de golfe, hotéis, equipamentos de lazer e desportivos, etc.;
Diversificação das motivações e crescente sofisticação dos consumidores		Tipo de arranjos exteriores e “experiência de chegada”
Viagens com maior frequência (férias mais repartidas)		Tipo de serviços, modelo de gestão/operação e faseamento do desenvolvimento
Valorização dos aspectos relativos à saúde e ao bem-estar: alimentação, desporto, SPA;		Relevância das marcas em transformação (experiência do cliente no centro, internet decisiva, valor como guia).
Valor acrescentado do capital natural, social e cultural (consciência /responsabilidade social)		

Tabela 5 - Resorts de golfe | Tendências globais da oferta e da procura.
Fonte: (adapt. Catarino, 2009; Mateus, 2017).

2.2.3. SETOR DO GOLFE

Os campos de golfe são uma presença assídua nos *resorts* turísticos que combinam um produto imobiliário. É, portanto, interessante explorar alguns aspetos quantitativos da evolução desta dualidade golfe e turismo residencial nos *resorts*, que reforçam a tese da tempestade perfeita. Centrám-nos nos indicadores que testemunham o dinamismo do produto turístico do golfe e o seu contributo para capitalizar o setor do turismo no geral e o *resort* em particular.

UM IMPORTANTE DINAMIZADOR ECONÓMICO DO TURISMO

Da inauguração do primeiro campo de golfe, em finais do século XIX, à sua integração em complexos turísticos, o percurso desta modalidade fez de Portugal, um dos principais destinos de golfe a nível mundial¹⁰⁰ comprovado pelas sucessivas distinções nos World Golf Awards¹⁰¹, apesar de não figurar no top 10 dos países europeus em termos de procura e oferta (KPMG GOLF ADVISORY, 2015). O golfe, quando associado ao turismo, surge como um meio reconhecido a nível internacional para capitalizar o crescimento económico. O turismo de golfe é considerado como um dos maiores mercados do turismo relacionado com o desporto (Kim, Kim, & Ritchie [2008], cit. por Catarino, 2011, p. 23)¹⁰². A *International Association of Golfing Tour* (IAGTO) estima um mercado com mais de 2,1 biliões de dólares em 2015, com registos de crescimento sucessivos desde 2011, que tornam este segmento fundamental para o setor turístico. Na Europa estão registados mais de 4 milhões de praticantes com Inglaterra a liderar o ranking nestas duas vertentes, ao contabilizar quase 700 mil golfistas, i.e., 16% do mercado, e a apresentar o maior número de campos de golfe, com cerca de 2 000, representando 27% da oferta do Velho Continente. Também em Portugal, o turismo de golfe tem vindo a ganhar cada vez maior importância no setor turístico e na economia nacional, sendo um destino privilegiado pela sua localização, condições climáticas favoráveis e atual oferta de campos de golfe que constituem as principais vantagens competitivas com condições para aumentar a quota de mercado no setor (Correia e Martins, 2004).

¹⁰⁰ A prática de golfe em Portugal remonta dos finais do século XIX, com a inauguração do primeiro campo de golfe, em Espinho, em finais do século XIX.

¹⁰¹ Portugal foi distinguido pelo 4º ano consecutivo (2014-2017) com os prémios Melhor Destino Mundial e Europeu de Golfe Ver: <https://worldgolfawards.com/>

¹⁰² Para Catarino (2011), quando se aborda a oferta turística, em termos de qualidade e diversidade, ou quando se fala das necessidades e motivações dos turistas, da captação ou fidelização dos mesmos, o desporto assume-se como uma mais-valia. O crescimento da atividade desportiva e as atuais tendências da procura contribuíram de facto para a evidente relação que se estabelece entre o desporto e turismo. Na perspetiva de Carvalho e Lourenço, “a *relevância das áreas de sobreposição [entre estes dois elementos] (...) tem aumentado de tal forma que na actualidade podemos falar da existência consolidada de Turismo Desportivo quer do ponto de vista conceptual, quer pela sua relevância de mercado*” (2011, p. 15).

De acordo com os dados oficiais, Portugal recebe, por ano, 420 mil turistas que geram 120 milhões de euros em receitas diretas e asseguram cerca de três mil postos de trabalho diretos (Turismo de Portugal, I.P., 2017). O crescimento do número de voltas vendidas também é notório, registando um crescimento de 118% em 15 anos e uma variação de 43% entre 2008 e 2017)¹⁰³. O golfe proporciona ainda um efeito multiplicador de rendimento através da criação de emprego indireto e do aumento de consumo nas atividades complementares (hotelaria, restauração, imobiliário, aluguer de automóveis, etc.).

Atualmente, Portugal tem em funcionamento 94 campos de golfe, ou seja, mais 52% dos campos face aos existentes em 2002, destacando-se os campos de 18 buracos como a tipologia mais frequente (65%)¹⁰⁴. Em termos de distribuição geográfica, os campos repartem-se por todas as regiões e, tendencialmente, no litoral: a maioria localiza-se no Algarve (40 campos), seguido de Lisboa (19) e Norte (14) (Figura 16). Até 2015, deram entrada para parecer 136 propostas de construção de campos de golfe e é notório o movimento de uma maior dispersão da oferta. A região do Alentejo é ilustrativa de uma maior distribuição geográfica, para além de concentrar o maior número de intenções (53 projetos), seguido do Algarve (40 projetos) e da região Centro (24 projetos) (Figura 17). O Algarve tornou-se no maior destino nacional de golfe e foi eleito, pelo segundo ano consecutivo, “*Best Golf Destination in Continental Europe*” nos 2018 Annual Travel Awards. Não obstante as qualidades naturais desta região, a capacidade hoteleira de elevada qualidade e toda a existência de uma logística associada às operações de golfe, nomeadamente, aeroporto, ligações aéreas, transferes, animação e restauração adequadas são fatores complementares que alimentam este sistema¹⁰⁵. Além de concentrar a maior oferta e as preferências dos golfistas, o desempenho da atividade reforça a importância do golfe na região do Algarve. A receita média anual por campo (2016) no Algarve é de 2.291.726 euros, um valor bem superior à média nacional (1.579.751 euros).

Relativamente à procura, o turismo de golfe nacional está maioritariamente associado ao segmento de mercado externo (à semelhança de Espanha), como nos demonstram os dados do Conselho Nacional da Indústria do Golfe (CNIG)¹⁰⁶ que contabilizou, em 2017, mais de 2 milhões de voltas de golfe¹⁰⁷ (+4.1% face a 2016) realizadas maioritariamente por estrangeiros (86%). Esta situação é marcante no Algarve onde apenas 4% das voltas são de portugueses. A proporção do número entre nacionais e estrangeiros tende a dissipar-se na região de Lisboa (59% de voltas nacionais) e do Porto (quase a totalidade é efetuada por portugueses). Apesar

¹⁰³ Segundo dados oficiais do CNIG, em 2002, registaram-se 916 Mil voltas; em 2008, este número cresceu para 1.4 Milhões e em 2017, aproximadamente 2 Milhões de voltas vendidas nos campos de golfe.

¹⁰⁴ Dos 94 campos de golfe em funcionamento, se desagregarmos por tipologia: 30% com 9 ou menos buracos; 64% com 18 buracos e 6% com 27 buracos (CNIG, 2018).

¹⁰⁵ in artigo de Sónia Pinto “Turismo de golfe com ano recorde” publicado a 21.05.2017 [em linha] [HTTPS://SOL.SAPO.PT/ARTIGO/564254/TURISMO-DE-GOLFE-COM-ANO-RECORDE-](https://sol.sapo.pt/artigo/564254/turismo-de-golfe-com-ano-recorde-) acedido a 29.05.2018

¹⁰⁶ Esta entidade divulga dados sobre a indústria do golfe com base no Relatório de Voltas que publica mensalmente e baseia-se ainda nos dados publicados no Relatório Anual do Golfe da responsabilidade da KPMG.

¹⁰⁷ Dados estimados como base numa amostra de 78 campos de golfe. In. Relatório Mensal de Voltas, CNIG 2017.

de se reconhecer a importância de aumentar o número de praticantes nacionais de fazer crescer a quota do turismo interno, a evolução, embora positiva dos últimos anos, continua pouco expressiva. É, portanto, de assinalar que ao nível da procura interna existe um grande potencial de crescimento. A Inglaterra continua a ser o maior mercado emissor de turistas de golfe (50%). Depois de Portugal (14%), os principais países de origem são Suécia (11%), Alemanha (5%), Irlanda (5%), França (4%) e Holanda (4%) (KPMG GOLF ADVISORY, 2015).

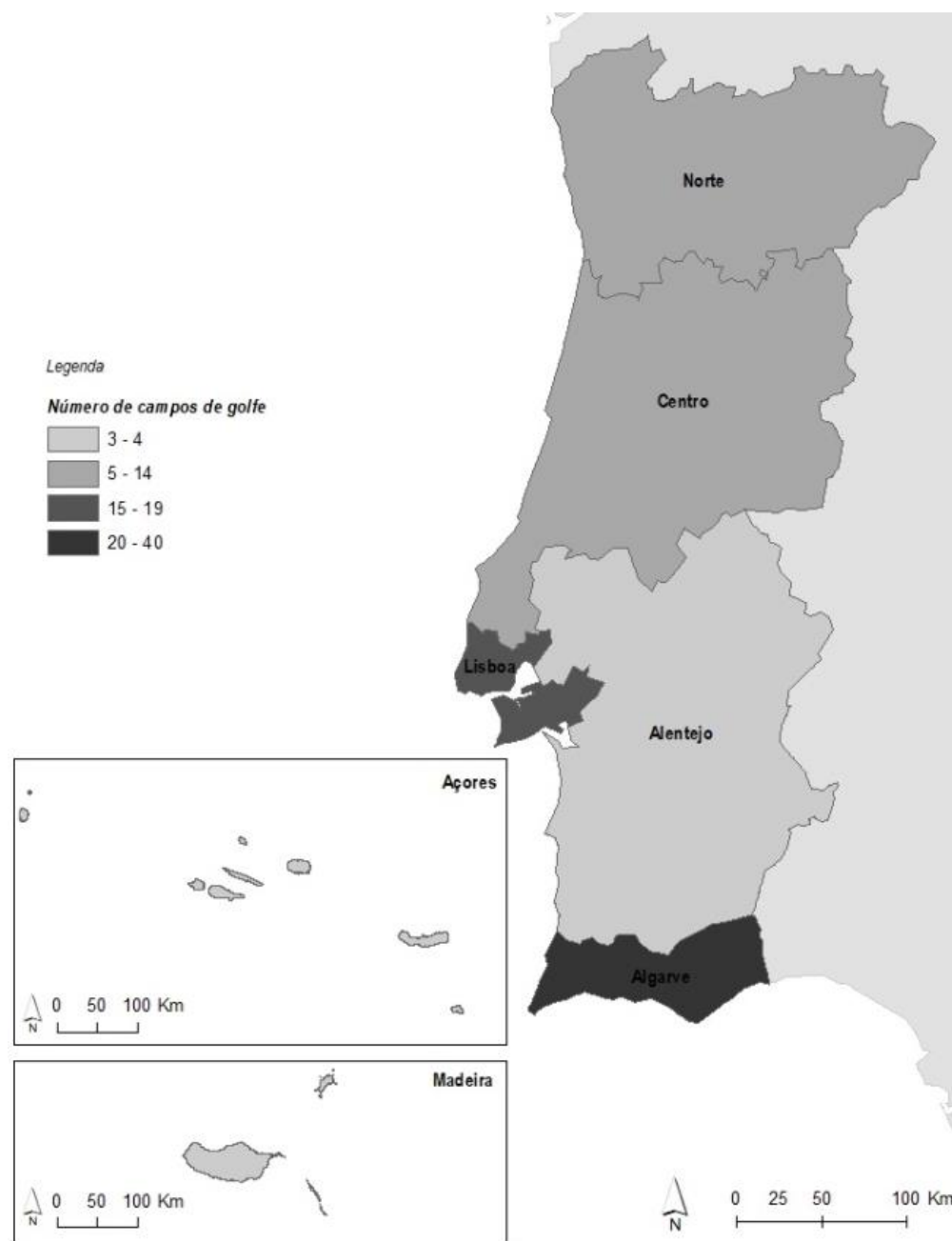


Figura 16 - Portugal | Campos de golfe por regiões
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CNIG (2018).



Figura 17 - Portugal | Situação: Campos de golfe

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Turismo de Portugal, I.P., 2015.

A par do facto de o turista de golfe apresentar um consumo médio diário elevado¹⁰⁸, a oferta de golfe também é justificada pela sua capacidade de redução da sazonalidade turística, um fator relevante para o Algarve que é uma região muito dependente do turismo de sol e mar. Enquanto os maiores fluxos turísticos se concentram na época alta (entre os meses de maio e setembro), os golfistas marcam presença ao longo de todo o ano, com maior frequência nos meses de setembro a novembro e de março a maio (Gráfico 12), levando também ao aumento do número de ligações aéreas nos meses de inverno entre os vários aeroportos nacionais e os dos principais mercados emissores¹⁰⁹.

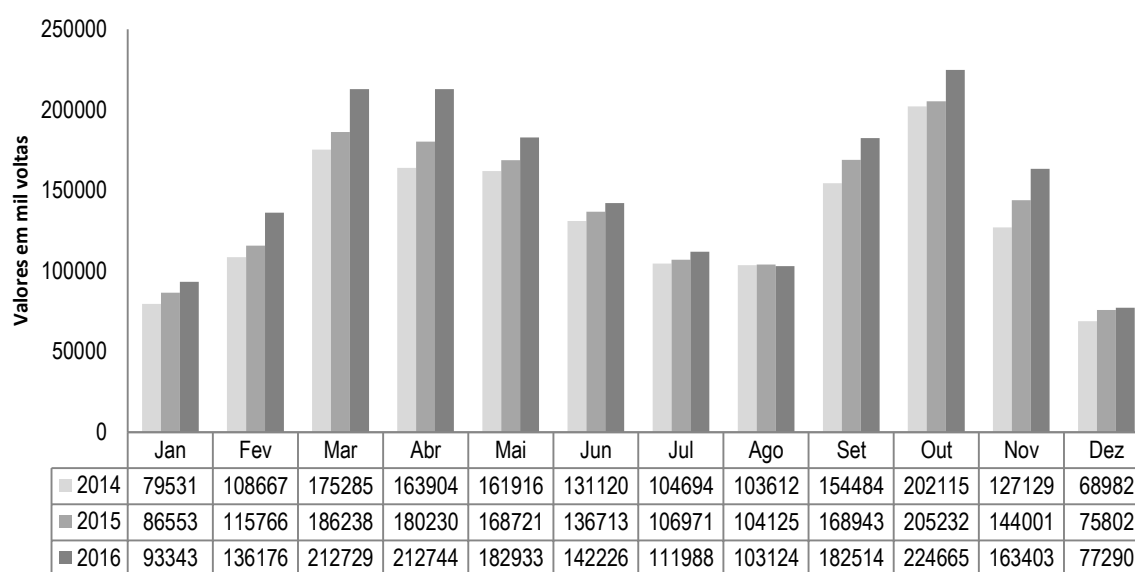


Gráfico 12 – Valores em mil voltas | Portugal, 2014-2016

Fonte: Dados do CNIG (2015, 2016, 2017): somatório do n.º de voltas de 74 campos de golfe, adapt. Turismo de Portugal, 2016.

No âmbito das políticas de turismo, o golfe foi considerado um dos 10 produtos estratégicos no PENT (2007) que preconizava como objetivos, o reforço da oferta de campos de grande qualidade e a realização de torneios anuais de elevada projeção internacional e o aumento da procura interna. A Estratégia Turismo 2027 – não faz referência direta ao produto de golfe, todavia enquadra-se como alavanca de captação de receitas, de criação de postos de trabalho e do combate à sazonalidade, metas da atual política de turismo. Não obstante esta particularidade, o golfe e o turismo em Portugal estão nitidamente numa fase de crescimento notável com

¹⁰⁸ O estudo promovido pela Associação Turismo do Algarve (ATA)¹⁰⁸ revela dados importantes sobre o perfil de turista de golfe e sobre o seu impacto no tecido económico da região do Algarve no ano de 2017. Os turistas que procuram a região do Algarve para a prática de golfe apresentam uma elevada fidelização ao destino, sendo a maioria ingleses (73%) e o gasto médio do turista é de cerca de 1.500€ na sua estadia, ficando instalado em hotéis de 4 ou 5 estrelas. O clima ameno (79% dos inquiridos) e a qualidade dos campos (56%) são os fatores de maior peso na escolha deste destino.

¹⁰⁹ Com base em dados da ANA Aeroportos de Portugal referente às ligações aéreas diretas entre Portugal e os principais mercados emissores. In Turismo de Portugal. Estratégia de Turismo 2017-2027 – Produto Golfe.

perspetivas futuras positivas. Todavia, ficou bem patente tratar-se de uma prática elitista, onerosa e muito dependente do segmento de mercado externo.

GOLFE E TURISMO RESIDENCIAL: DUPLA CAPITALIZAÇÃO DO RESORT

Como vimos atrás, Portugal é um dos destinos de golfe mais consolidados na Europa e as perspetivas de crescimento estão em alta. A sinergia entre golfe e turismo residencial incluída nos *resorts* foi amplamente valorizada no PENT enquanto produtos estratégicos para o turismo, não sendo por acaso a marca diferenciadora dos resorts turísticos nacionais que reúnem imobiliário, a de incluírem também campos de golfe. O golfe contribuiu para alimentar a tempestade que se abateu neste segmento na medida em que foi instrumentalizado pelo negócio imobiliário visando a valorização dos ativos, e justificando, por esse motivo, o significativo peso dos empreendimentos aliados ao golfe na península Ibérica. Os fatores económicos são os mais referenciados na literatura, manifestando-se sob várias perspetivas: a valorização do próprio conjunto devido à existência de um campo de golfe e a valorização dos ativos imobiliários influenciados pela morfologia do campo.

Com base num estudo realizado pela consultora KPMG GOLF ADVISORY (2015) intitulado “*Tendências do mercado de resorts de golfe na região do Mediterrâneo*”, foram examinados 170 resorts localizados em oito países que combinam a oferta de golfe e turismo residencial na chamada costa mediterrânica europeia¹¹⁰, do qual destacamos algumas conclusões sobre a performance portuguesa no contexto dos seus principais concorrentes diretos (Gráfico 13 e Gráfico 14).

Do total de campos de golfe existentes em Portugal, 33 estão integrados em *resorts* (KPMG, 2015) localizados na zona costeira. A oferta de produtos turísticos é condicionada ao perfil da procura e, tal como referido no ponto anterior, tendo em consideração o perfil do turista de golfe, a qualidade da oferta de alojamento torna-se uma imposição alinhada com as preferências e necessidades da procura. Neste contexto, em alternativa à oferta hoteleira, os *resorts* integrados ganham relevo. Em teoria, as margens de retorno financeiro em imobiliário, quando comparados com o ramo da hotelaria, são superiores.

Segundo a consultora KPMG, a quantidade de campos reflete-se no grau de diferenciação e na capacidade de atração de turistas de golfe. Em termos do número médio de campos por *resort*, Portugal e Espanha registam uma média de 1.4, sendo que a maioria é composta pela tipologia de 18 buracos (Grécia e Turquia lideram a lista com 1.5 campos/resort). Desde a década de 90 que tem sido utilizado pelos promotores,

¹¹⁰ No contexto deste estudo, o resort integrado com golfe integrado é definido da seguinte forma: “*um empreendimento planeado, composto por um ou mais campos de golfe, alojamento turístico e / ou imóveis residenciais para venda em que as componentes do resort foram planeadas e desenvolvidas como parte de um projeto de uso misto*” (KPMG GOLF ADVISORY, 2015, p. 5). Os países estudados foram Portugal, Espanha, Turquia, França, Itália, Grécia, Croácia e Chipre. Apesar de Portugal não pertencer geograficamente à região da costa mediterrânica, foi incluído neste estudo por ser considerado um destino de golf tradicional que compete com os outros países do sul da Europa. Estes 170 resorts localizam-se a uma distância máxima de 20 km da orla costeira.

um outro meio para captar procura, recorrendo a reconhecidos jogadores de golfe para apoiar a conceção do *layout* do campo.



Figura 18 - Quando o jardim lá de casa é o campo de golfe
Fonte: Foto da autora (2014).

Quanto ao alojamento, outra componente-chave deste tipo de *resort*, cerca de 60% dos empreendimentos nacionais identificados no estudo oferecem uma combinação de produto residencial com serviços de hotelaria, o que demonstra bem o peso do imobiliário neste tipo de oferta em Portugal, bem mais acentuado que nos restantes países. Em comparação com os outros mercados, mais de metade do universo dos *resorts* proporciona apenas oferta hoteleira e em Espanha, o principal concorrente, 50% dos resorts de golfe baseiam-se, igualmente, apenas em oferta hoteleira. A oferta combinada de alojamento (hoteleiro + residencial) começou a ganhar popularidade a partir da década de 2000 na Península Ibérica em detrimento da oferta hoteleira exclusiva (Gráfico 15). Em termos de equipamentos complementares ao golfe, elemento âncora, cerca de metade dos *resorts* incluem um SPA e/ou um *Wellness Center*.

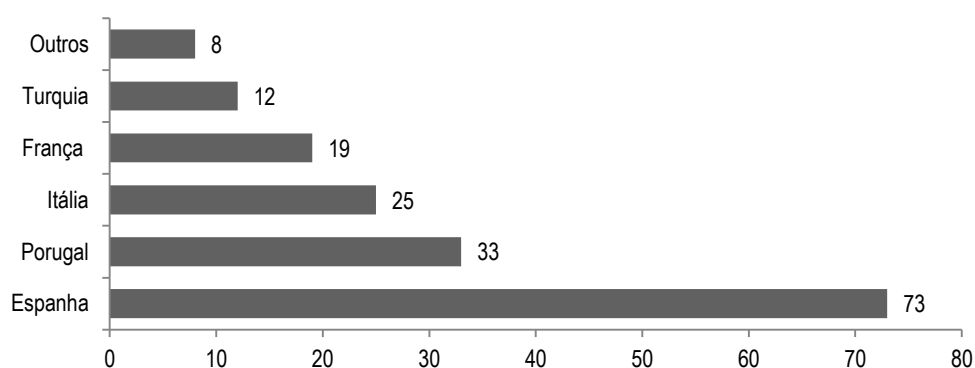


Gráfico 13 – Distribuição geográfica da oferta de *resorts* de golfe | Região Costeira do Mediterrânica, 2015
Fonte: adapt. KPMG (2015:6).

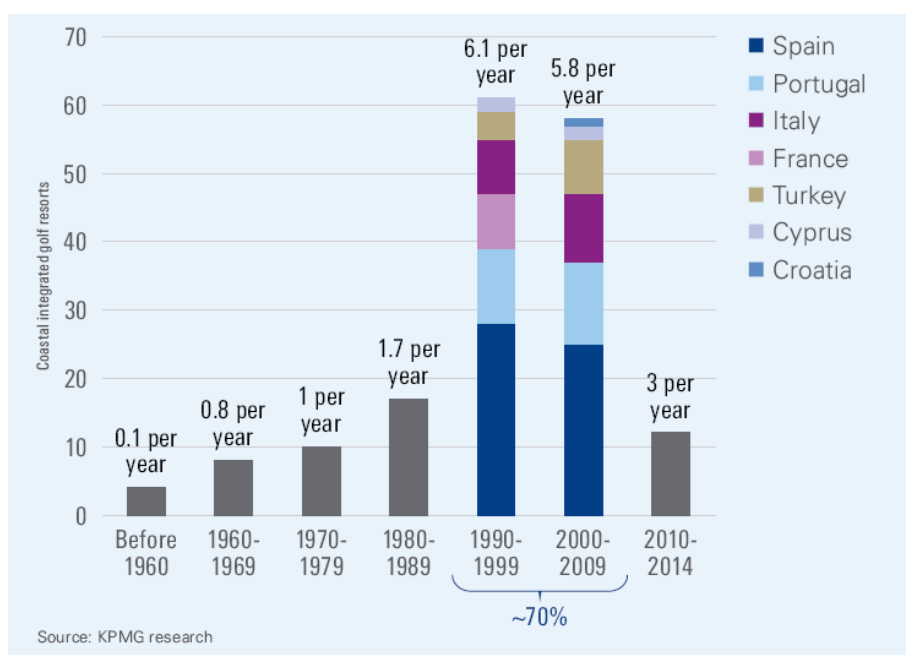


Gráfico 14 – Abertura de resorts de golfe integrado, por décadas | Região Costeira do Mediterrânica, 2015
Fonte: KPMG (2015:5).

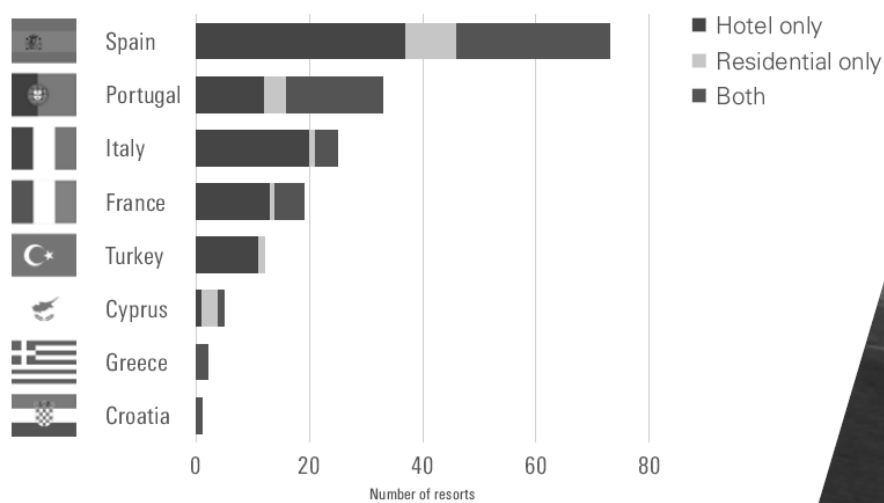


Gráfico 15 – Abertura de resorts de golfe integrado, por país | Região Costeira do Mediterrânica, 2015
Fonte: KPMG (2015:8).

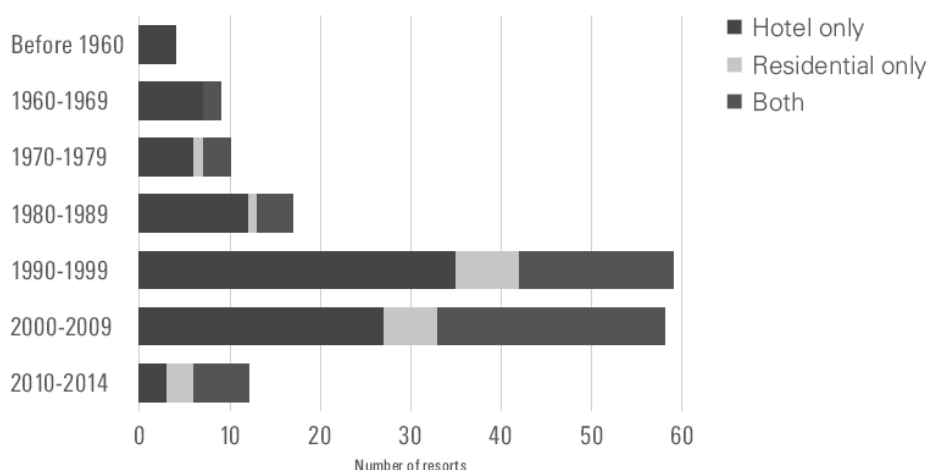


Gráfico 16 – Evolução do produto de hospedagem nos resorts de golfe integrado, por décadas | Região Costeira do Mediterrânica, 2015
Fonte: KPMG (2015:8).

Apesar dos investimentos vultuosos na construção e manutenção de um campo do golfe, este representa um importante meio para os promotores aumentarem a capacidade de atração dos *resorts* ao longo do ano. Por um lado, pretende gerar maior procura e aproveitar os efeitos multiplicadores deste negócio rentável (tanto do ponto de vista do desenvolvimento turístico como pela atividade em si) (Correia e Martins, 2004, p. 87) e, por outro, pretende combater a sazonalidade, tão particular, dos destinos tradicionais de “*sol e mar*”.

Com base no “Estudo de Custos de Desenvolvimento” da KPMG [2014], quase todos os *resorts* de golfe inquiridos localizados na região “EMEA” (Europe, Middle East and Africa) que oferecem um produto imobiliário afirmaram que alcançaram uma valorização do preço de venda de unidades imobiliárias associadas ao golfe, em comparação com o valor de venda de imóveis na mesma área geográfica, mas sem a ligação ao campo de golfe

(KPMG, 2015). Neste sentido, não surpreende que o objetivo principal do promotor turístico que investe num campo de golfe numa urbanização é de obter um aumento do valor dos imóveis (Muirhead et al. [2001], cit. por Nicholls e Crompton, 2005, p. 38). Os clientes de países de golfe tradicionais com altas taxas de participação no golfe (Reino Unido, Irlanda, Alemanha e Escandinávia) são também os principais compradores de segundas residências no estrangeiro. Em Portugal, esta tendência é igualmente visível, embora se destaque a emergência de novos mercados (Rússia, Comunidade dos Estados Independentes: CEI) (KPMG, 2015). A integração da componente residencial em *resorts* de golfe (em alternativa aos que tinham apenas a componente hoteleira) abriu portas para a expansão do chamado “*golf course living*” (cf. Gibler, Taltavull de La Paz e Zahirovic-Herbert, 2018)¹¹¹. Todavia, apenas os promotores com uma situação financeira confortável conseguem sustentar o investimento e o prazo elevado de recuperação do mesmo que pode atingir os 14 anos¹¹². A aposta num produto imobiliário com vista à obtenção de receitas é também considerada, pelos promotores, como uma oportunidade para diluir os custos dos equipamentos âncora, nomeadamente dos campos de golfe ou da introdução de marcas hoteleiras de renome internacional, e para financiar os custos da própria urbanização.

Em Espanha, são vários os estudos alusivos à relação que se estabelece entre o aumento do número de campos de golfe e a expansão de empreendimentos turísticos e/ou imobiliários, fenómeno muito intenso no sul, nomeadamente nas províncias de Andaluzia, Alicante e Múrcia¹¹³. Villar e Fernández (2013) destacam o papel do campo de golfe como amenidade paisagística e de recreio que se traduziu num elemento central do processo de urbanização no litoral de Andaluzia. Também referem a teoria dos preços hedónicos [ou valorização hedónica], um método de valorização de bens utilizado na avaliação imobiliária e não só, que considera que o preço de um bem imóvel, a par das suas características físicas, é influenciado por um conjunto de externalidades positivas e negativas (Tavares, Moreira e Pereira, 2010). Vários autores concluíram que as amenidades ambientais e paisagísticas são uma mais-valia para áreas residenciais (Phillips, [1986]; Shultz e Waltert, [2009], cit. por Villar Lamas e Fernández Tabales, 2013). No caso concreto destes empreendimentos turísticos/imobiliários, os preços dos imóveis são estimados medindo o impacto da implantação do campo de golfe. Segundo o estudo de Villar e Fernández (2013), os campos de golfe foram aproveitados pelo setor imobiliário por forma a gerarem uma valorização dos terrenos e dos imóveis próximos, que consequentemente,

¹¹¹ A estreita relação entre golfe e imobiliário não é recente nem exclusiva da Península Ibérica. Esta advém dos EUA, com o aparecimento dos “*golf course communities*” em plena década de 50 do século XX com níveis de popularidade elevados que se estendem até hoje (Ortuño Padilla, Hernández Hernández e Civera Planelles, 2016).

¹¹² Prazo baseado no estudo de Correia e Martins (2005) a partir dos inquéritos realizados aos *stakeholders* da região do Algarve sobre a exploração e funcionamento do negócio de golfe.

¹¹³ Sobre esta matéria cf. Hornillos, 2010; Ortuño Padilla, Hernández Hernández e Civera Planelles, 2016; Villar Lamas e Fernández Tabales, 2013 .

desencadeou processos de urbanização intensa, nalguns casos, com tendências especulativas óbvias na zona costeira da Comunidade Autónoma de Andaluzia¹¹⁴, contribuindo, assim, para a bolha especulativa.

Outro aspeto interessante a reter do mesmo estudo são as estratégias utilizadas para tirar o máximo partido desta relação a partir do desenho do campo que difere segundo a vocação do empreendimento (imobiliária, turística ou desportiva)¹¹⁵. Os atributos que ressaltam da morfologia e funcionalidade do campo são ponderados na génese do processo, nomeadamente em termos de sistema de vistas, vegetação, luz, e em conjunto constroem um produto orientado para uma determinada estratégia comercial. O estudo referente a Andaluzia mostrou que a maioria dos campos de golfe é concebida de forma a extrair o máximo rendimento possível através da transação do imobiliário. Neste sentido, é dada primazia a um desenho com um sistema de vistas orientado “de fora para dentro” i.e., condicionado pela quantidade e disposição das moradias colocando em segundo plano a exploração da atividade desportiva (ibidem) (Figura 19).

Recorrendo a cinco modelos teóricos de conceção do *layout* do campo, os autores sistematizaram ainda as opções que tendem a valorizar a componente imobiliária ou da prática do golfe ligado a um fim turístico (Figura 20).

¹¹⁴ O estudo de Villar (2012) revela que no litoral de Andaluzia, o campo de golfe constituiu uma força motriz no desenvolvimento de urbanizações novas com uma vocação residencial, representando concretamente um terço do processo recente de ocupação do solo (1998-2007).

¹¹⁵ O estudo “Diagnóstico y perspectiva territorial del golf en Andalucía: entre la cualificación turística y el desarrollismo inmobiliario Boletín” de Villar e Fernández (2013) faz alusão aos três pilares básicos do negócio de golfe: o desporto, o turismo e o mercado imobiliário e definem três conceitos resultantes dessa relação: *El golf inmobiliario lo conforman instalaciones condicionadas formal y funcionalmente por este sector. La orientación hacia la actividad inmobiliaria condiciona la morfología y funcionalidad del campo desde su propia génesis hasta su culminación. Así, aunque se cuente con buenos diseñadores de campos, si éstos se hallan condicionados por la cantidad y la disposición de las viviendas, tendrán un escaso margen de maniobra para crear un producto de excelencia turístico-deportiva, primando el rendimiento inmobiliario (vistas hacia el campo) sobre el uso deportivo-turístico (vistas desde el campo). E igualmente determinará el desarrollo de la vida útil de dicho campo, ya que al estar inmersos en la dinámica del negocio inmobiliario, en el que la rentabilidad se deriva de la venta de las viviendas asociadas al mismo, no se aprecia un especial énfasis en cuidar y gestionar correctamente la instalación, sino que se buscará repetir el mismo negocio en otro lugar. En el golf turístico, a diferencia del anterior, prima el diseño y la correcta gestión de la instalación deportiva. Normalmente existen usos residenciales, pero el número de viviendas es bastante menor y el grado de contaminación visual de las mismas hacia el campo está mejor tratado a favor de la paz visual del jugador. El emplazamiento de hoteles y apartamentos turísticos asegura el alargamiento de la vida útil del campo y, en muchos casos, reduce la estacionalidad de su empleo. El negocio, al estar fundamentado en el éxito turístico, obliga a un mantenimiento adecuado y normalmente ajustado a unos estándares de gestión medioambiental. La viabilidad de estos campos para acoger grandes eventos deportivos aumenta considerablemente respecto al anterior. Debe tenerse en cuenta que las huellas socioeconómicas de estos campeonatos se extienden más allá del club que lo organiza; el papel publicitario que genera del destino de golf «Andalucía» no tiene parangón con otras fórmulas de promoción turística. El golf deportivo se define como el conjunto de campos de golf no influidos ni por la actividad inmobiliaria ni por el negocio turístico. Ello se constata en el diseño del trazado y en la inexistencia de usos residenciales y turísticos. La presencia de esta tipología en España y Andalucía es testimonial en relación con otros países donde el golf es un deporte bastante más popular. En este caso se reducen a los campos de golf emanados de los entes públicos, esto es, equipamientos municipales que satisfacen básicamente una demanda social a nivel local”* (2013, pp. 359–360).

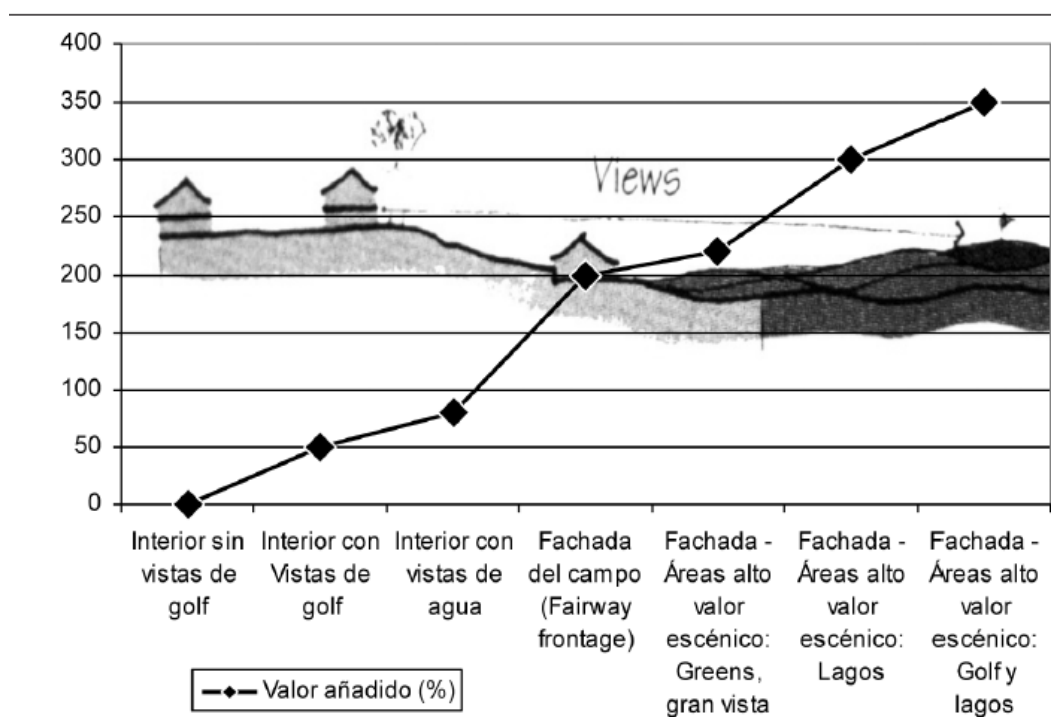


Figura 19 - Valor acrescentado da habitação num empreendimento com campo de golfe
 Fonte: Villar e Fernández (2013:365) a partir de Muirhead e Rando [1994].

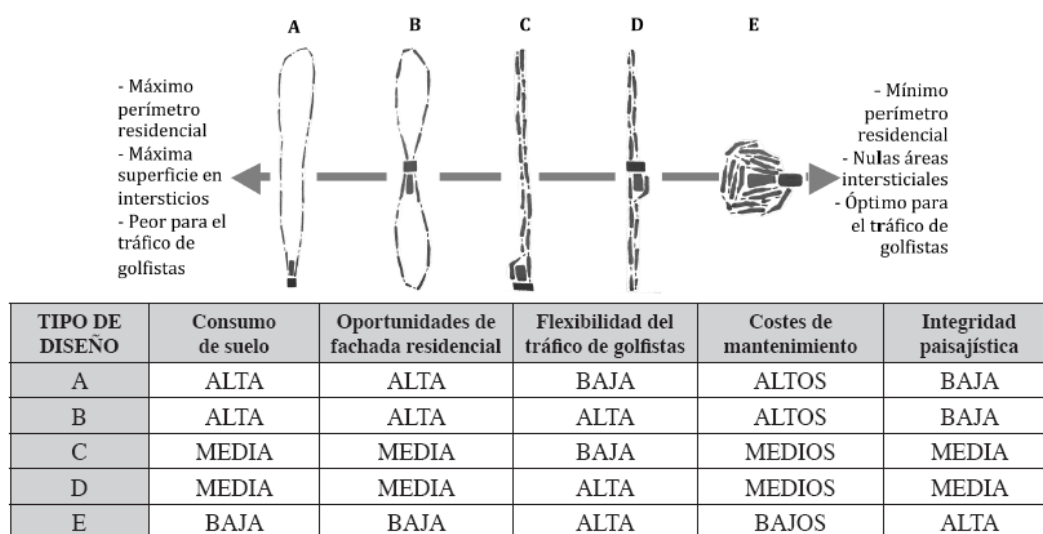


Figura 20 - Projetos básicos dos campos e consequências para o negócio imobiliário e turístico
 Fonte: Villar e Fernández (2013:366) a partir de Jones [1974], Phillips [1986], Muirhead [1994] y Mulvihill [2001].

Na tese que desenvolveu sobre o modelo urbanizador do *resort* na região de Múrcia (Espanha), Hornillos também observou que a morfologia do conjunto deriva das características do campo de golfe e afirma (2010, p. 241): “La morfología orgánica y extensa de las diferentes calles de los diferentes hoyos se adecua a ese desarrollo en superficie que se busca. Se dota al conjunto del “resort” de un referente paisajístico y una nueva primera línea en un entorno carente en principio de estos valores, creando además una segunda naturaleza y un

espacio verde como tal”. Deste modo, o campo de golfe representa o equipamento ideal para apoiar a conceção do *resort* pelas externalidades estéticas providas pela sua morfologia, e que são determinantes na valorização de todo o conjunto, num modo geral, e nos imóveis, num modo particular: a extensão territorial e a qualidade estética do campo oferecem uma panorâmica que representa prestígio, exclusividade e marca que se traduz no valor dos imóveis¹¹⁶. Para empreendimentos que conciliem um sistema de vistas para o mar, também já foi demonstrado o impacto desta externalidade estética no preço do imobiliário (Benson et al. [1998], cit. por (Tavares, Moreira e Pereira, 2010).

Do ponto de vista da procura, o golfe constituiu um fator de peso no rol de motivações que impulsionam a aquisição de um ativo imobiliário num *resort*. Em Portugal, são recebidos cerca de 400 mil visitantes por influência do golfe e muitos deles optam por adquirir um imóvel em empreendimentos de qualidade. As condições naturais, a oferta de campos de qualidade são fatores que tornam o país competitivo. Patuleia (2012) traçou o perfil da procura em *resorts integrados* da região Oeste. Depois do clima referenciado como primeiro fator influenciador na compra de segunda residência, 71% dos inquiridos admitiram a importância do golfe. Considerando que a procura é meramente de natureza turística, é importante realçar que o turista de golfe é motivado pelo consumo de um produto compósito que abrange o alojamento e a possibilidade de jogar em vários campos (Correia e Martins, 2004), contribuindo para o dinamismo da exploração turística, seja da oferta hoteleira, como dos alojamentos turísticos em moradias ou apartamentos.

Esta análise demonstrou uma dupla capitalização do *resort* resultante da relação entre o golfe e o imobiliário: por um lado, a valorização do *resort* enquanto conjunto pela presença do campo de golfe que se assume como vantagem competitiva na medida em que potencia o aumento da procura e, consequentemente, um maior desempenho da exploração turística dos ativos imobiliários e hoteleiros, além de combater a sazonalidade e, por outro lado, a valorização dos ativos imobiliários (com preços superiores à oferta não integrada em *resort*) propriamente ditos, muito influenciada pela relação morfológica estabelecida com o campo. Esta análise também permitiu criar outras pontes de leitura entre o golfe e o *resort* em Portugal. A maioria da

¹¹⁶ Hornillos identifica quatro tipos de *resorts*: o primeiro relaciona-se com os *resorts* com campos de golfe profissionais e que integram campeonatos internacionais reconhecidos no seio desta modalidade onde as casas e os arruamentos distribuem-se no perímetro de atuação do campo. Denota-se de uma forma geral um maior zonamento entre a componente residencial e o lazer, evitando quanto possível o cruzamento com o campo de golfe; o segundo tipo corresponde aos *resorts (golfe / residencial)*, onde se assiste a um maior aproveitamento da relação entre o edificado e os espaços verdes. As casas são dispostas na linha da frente e intercaladas entre os buracos do campo, evitando assim, em certa medida o desenvolvimento do jogo. As intersecções entre percursos do jogo e arruamentos são comuns, denotando-se uma maior interatividade entre o espaço residencial e o equipamento turístico; nos *resorts mistos (residencial e desportivo)*, o campo de golfe não é o único equipamento turístico existente, diversificando a oferta de espaços livres e de outro tipo de equipamentos como instalações de spa, outros tipos de campos desportivos que requerem requisitos de espaço e formas diferenciadas da morfologia orgânica presente nos campos de golfe e que consequentemente influenciam a distribuição do edificado e; finalmente, os *resorts residenciais* aproveitam as vantagens competitivas criadas pela proximidade de outros *resorts* com campo de golfe. Aqui, as vivendas apresentam maior qualidade construtiva, em lotes maiores do que os anteriores tipos devido à valorização da dimensão do terreno que envolve a casa, como resposta à ausência de um equipamento “âncora” (*ibidem*, pp.241-245).

oferta enquadra-se num segmento de mercado com um nível económico alto e com grande peso externo (86% no caso do golfe); atualmente são os ingleses o mercado emissor mais representativo, tanto no golfe, como ao nível da aquisição de imóveis em *resorts*; A maioria dos empreendimentos turísticos com golfe é de qualidade superior (4 e 5 estrelas); em termos de tipologia, os campos de 18 buracos, ou seja, que implicam mais horas de partida representam a maioria enquadrando-se no perfil da procura que é sustentada pelo turismo externo e por residentes não habituais.

Hoje, num contexto económico bem diferente da crise que levou a uma postura de forte retração por parte dos investidores do setor imobiliário turístico, associada às dificuldades de obterem financiamento bancário, a componente residencial fomentada sob a marca comercial do “*turismo residencial*” (Huet Nieves, Mantecón Terán e Mazón Martínez, 2008) através do PENT tem ganhado novo impulso, relançando novos empreendimentos. Todavia, também se retiram daqui alguns sinais passíveis de alimentar uma nova tempestade que pode criar uma nova geração de passivos territoriais. As relações que identificámos atrás são ilustrativas disso mesmo.

O crescimento da oferta impulsionado, atualmente, pelo desempenho do setor turístico reflete-se numa tendência de forte dependência do mercado externo com nível económico elevado. Ainda são incertas as consequências do *Brexit*¹¹⁷ que implicará uma desvalorização da libra para o negócio dos *resorts* turísticos e do golfe que revelam grande peso do mercado inglês, em especial na região do Algarve, muito embora os promotores estejam confiantes pelos resultados obtidos através do SIR-Turismo Residencial. Em 2017, na zona central da região algarvia (eixo Albufeira-Loulé), o mercado britânico protagonizou 46% das transações de origem internacional, com um investimento médio de 2,1 milhões de euros por operação, o dobro do investido pelos chineses, o segundo país com maior quota.

Continuar com as tendências de localização dos empreendimentos de grande escala, mais voltadas para o interior, em zonas pouco urbanizadas e em destinos não consolidados, tanto dos *resorts*, como dos novos campos de golfe orientados unicamente para este perfil, constitui mais um risco acrescido, caso se verifique uma quebra da procura incapaz de sustentar a viabilidade económica do empreendimento. Esta nova lógica com origem dos tempos de pré-crise terá de ser reavaliada de forma articulada com o posicionamento e *design* do produto.

¹¹⁷ A decisão do Brexit decorre da realização de um referendo realizado a 23 de junho de 2016 com uma taxa de participação de 72% num total de 46,5 milhões de eleitores e terminou com uma votação de 52% a favor da saída do Reino Unido da União Europeia e 48% pela permanência.

2.3. SÍNTESE DO CAPÍTULO

Se, por um lado, existe uma anuência quanto à origem do *resort* na Inglaterra, intimamente ligada às primeiras práticas turísticas (termais e balneares), expandindo-se depois pela Europa Continental (Agarwal e Shaw, 2007; Butler, 2014), chegar a uma definição consensual sobre o *resort* é uma tarefa muito mais complexa (Brey, 2009; King e Whitelaw, 2003; Liu e Wall, 2009). A reflexão conceptual do termo *resort* apoiada por esta breve revisão de literatura que percorre diferentes contextos históricos e geográficos levou-nos a conhecer múltiplas realidades. A leitura dessas diferenças epistemológicas baseada nas mutações espaciais introduzidas pelo turismo imprime várias tipologias e designações. Ao estreitar a visão ao contexto nacional, verifica-se que a noção jurídica de *resort* (conjunto turístico) é muito limitativa, mas também evidenciou uma das características com forte presença nos resorts nacionais - a oferta imobiliária que rapidamente conduziu à necessidade de discutir a relação com o fenómeno do turismo residencial.

Portugal tem assistido ao desenvolvimento de projetos que se apresentam como um produto sofisticado, quer em termos quantitativos, se atendermos à escala dos empreendimentos, quer em termos qualitativos, pela vasta gama de serviços e equipamentos que apoiam as necessidades dos utilizadores e que, simultaneamente, constituem uma mais-valia para a qualificação da oferta.

Apresentámos o argumento da “*tempestade perfeita*”, associada a um contexto de pré-crise marcado por um grande impulso de investimento privado, sustentado pelo sistema bancário e motivado pelas expectativas do aumento da procura, num clima económico baseado numa excessiva confiança até ao estalar da crise económico-financeira. Os efeitos colaterais da crise suspenderam muitos projetos em curso, deixando nalguns casos, marcas profundas no território. Perante o panorama que se vive atualmente, questiona-se se não se estará a caminhar no sentido de uma nova bolha vinculada a novas expectativas de crescimento.

Em conjunto com a análise de referência a nível nacional sobre a performance do mercado a nível turístico e imobiliário dos últimos anos, é evidente que o *resort*, aliado ao fenómeno do turismo residencial, é uma das formas de materialização do turismo das áreas costeiras onde é mais evidente a competição entre sistemas turísticos e imobiliários na apropriação dos territórios mais valiosos. A correlação patente entre o *resort*, recetor espacial do turismo residencial e o referencial liberal reflete, deste modo, um novo paradigma onde as questões relacionadas com o planeamento dos espaços turísticos e a sustentabilidade das intervenções ganharam um novo ímpeto que merece ser refletido e discutido.

PARTE II - PROCESSO DE PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO *RESORT*

3. MATRIZ DE LEITURA E INTERPRETAÇÃO DO RESORT



O presente capítulo inicia a Parte II da investigação que se dirige à análise do processo de produção e desenvolvimento de grandes empreendimentos imobiliários e turísticos de gestão integrada que designámos por *resort*. Inserindo-se no âmbito do urbanismo, esta investigação pretende realçar os processos que determinaram a forma do *resort*, por se considerar que a sua compreensão é crucial na leitura e na integração territorial deste tipo de ocupações, sem todavia, anular a força das componentes do turismo e do imobiliário que coadjuvam o processo de produção. Neste sentido, a morfologia urbana que estuda a forma urbana assume-se como matriz disciplinar na leitura e compreensão do objeto de estudo incidindo, tanto numa análise física e espacial dos empreendimentos, como numa análise dos processos que estiveram na sua origem.

O dispositivo metodológico compreende três partes: i) a justificação da abordagem disciplinar apoiada na morfologia urbana; ii) a formalização do objeto empírico que se divide em duas gerações; iii) a apresentação da matriz de leitura em resposta aos objetivos da investigação, composta por uma componente conceptual e uma componente instrumental.

3.1. A MORFOLOGIA URBANA COMO ABORDAGEM DISCIPLINAR

Embora a leitura que fazemos do *resort* assuma a correlação entre as dimensões turística, urbanística e imobiliária, do ponto de vista metodológico esta investigação atenta de forma privilegiada na dimensão urbana e urbanística, aqui considerada como uma dimensão de integração territorial do *resort*. Precisamente porque questionamos os critérios processuais e espaciais que dão sentido às formas e à estrutura do *resort* e porque questionamos as relações que se estabelecem entre estes assentamentos turísticos e os aglomerados envolventes, é a justo título que recorremos à morfologia urbana para se chegar a leituras mais ajustadas e a diagnósticos mais fiáveis capazes de lidar com as dinâmicas estabelecidas.

Por definição, a morfologia urbana é a disciplina que procede ao estudo da forma urbana (Larkham, 1998; Lévy, 2005) ou da forma física da cidade (Allain, 2004)¹¹⁸. A noção associada à qualidade do “urbano” não significa forçosamente o mesmo que o conceito de “cidade” (cf. Beaujeu-Garnier, 1997). Embora seja notório, a partir do manancial de estudos realizados no âmbito desta disciplina, a sua vocação para o estudo da cidade histórica e das suas respetivas componentes, o termo “urbano” insinua claramente a sua aplicação de um modo mais amplo, aos “assentamentos do Homem” (cf. Knopf, 2009). Estanqueiro (2012, p. 15) justifica o caráter vasto do entendimento da forma enquanto resultado, *por um lado, do «carácter ambíguo e polissémico do próprio termo»* e, por outro, associado à sua aplicação, da *“forte dependência da escala de análise, observada nomeadamente pela variação dos elementos e critérios a considerar.”*

Com efeito, a morfologia estuda um objeto, por natureza, multifacetado, dinâmico e complexo. Como refere Karl Kropf (2009, p. 105), *“The diversity and complexity of human settlements is reflected in the range of ways we try to understand them. The richness of subject matter presented by cities has given rise to an equal richness in methods of investigation”*. Daí que a morfologia não seja exclusiva de um único campo disciplinar. Investigadores de diversas áreas formativas, como a arquitetura, geografia, urbanismo, história ou arqueologia estudam a forma urbana indo ao encontro das suas necessidades ou fundamentando as suas perspetivas. A nível metodológico, prolifera um conjunto diversificado de métodos e técnicas cujos alicerces e conceitos não se encontram plenamente elucidados e assentes. Contudo, perante a diversidade de abordagens, e quando se pretende analisar a forma urbana de um ponto de vista sistémico, mais do que optar por uma perspetiva, o

¹¹⁸ O conceito “morfologia” foi originalmente aplicado pelo alemão Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832), em finais do século XVIII e inícios dos séculos XIX, no campo da biologia referindo-se à “ciência que lida com a essência das formas” (Oliveira e Monteiro, 2014) que examina a relação entre a forma exterior e a estrutura interna dos seres vivos, identificando os elementos que compõem essa mesma estrutura (Wilkinson, cit. por Knopf, 2009). O termo entra na esfera do campo urbano, um século mais tarde, surgindo os primeiros estudos nas primeiras décadas do século XX, desenvolvidos por geógrafos alemães a partir de uma base teórica histórico-geográfica. Este avanço foi decisivo para a fundação da morfologia urbana enquanto área do conhecimento.

grande desafio passa sobretudo por estabelecer uma condição que permita conjugar e ajustar as diversas leituras do espaço (cf. *ibidem.*)¹¹⁹.

A nossa abordagem disciplinar pretende ir mais além das leituras descritivas limitadas aos aspetos físicos através da decomposição dos elementos tipológicos urbanos, daí defendermos uma perspetiva histórico-geográfica porque interessa aprofundar a evolução dos processos e das práticas que estão na origem das lógicas associadas à localização, estrutura, configuração e funcionalidade e impactes dos assentamentos turísticos, assim como, das relações estabelecidas entre os atores, focando-nos nas razões e nas condições que determinam a produção do espaço que serve, por natureza, os propósitos da atividade turística. Todavia, não são de excluir outras referências da morfologia urbana que estabeleçam pontos de contacto com a orientação tomada.

No contexto turístico, o *resort* assume dois níveis de especificidade: um de nível físico, enquanto assentamento urbano pela sua estrutura, organização espacial e padrão sazonal da atividade turística e outro; de base funcional, relacionado com a oferta de equipamentos e serviços especializados e orientados para o turismo. Esta natureza dual, que origina tensões distintas das verificadas na cidade ou na urbanização tradicional, justifica o seu potencial enquanto campo de estudo da morfologia, com vista a um melhor conhecimento destas áreas e a uma maior intervenção ao nível do planeamento e gestão urbana. Além de poder ser estudado enquanto unidade territorial individual, trata-se de um espaço dinâmico no tempo e no espaço, que tem, do ponto de vista morfológico, diferentes formas e funções, sustentando uma evolução histórica marcadamente influenciada por atividades de turismo e lazer.

O conceito de *morfologia do resort* encontra raízes na geografia alemã que reconhece a interdependência entre forma, função e desenvolvimento, sendo por definição: “*the study of the forms (environment as land uses and built forms: shape, appearance and configuration) and associated functions (activities) of a destination area (resort town) and their development*” (Liu e Wall, 2009, p. 340). Para estes autores, a morfologia do *resort* define-se como o estudo da forma e das funções e respetivas relações associadas a um núcleo turístico onde a recreação e o lazer ganham maior relevo, tornando este espaço

¹¹⁹ Ainda que a teoria encontre raízes no trabalho desenvolvido por geógrafos germânicos, nomeadamente, Otto Schlüter (1872-1959) e Walter Geisler (1891-1945), é na Inglaterra, que ganha notoriedade dando origem a uma das três grandes escolas de pensamento da morfologia urbana que se evidenciaram entre as décadas de 60 e 70 – as Escolas Britânica, Italiana e Francesa (cf. Moudon, 1997; Oliveira, 2013). Não obstante se verificar abordagens autónomas e nativas nestes e noutros países, estas escolas destacam-se por refletirem a narrativa da forma urbana, onde as cidades ganham protagonismo, aplicando as suas teorias e os seus métodos. Para saber mais sobre a origem, os fundamentos, os autores e os estudos mais marcantes consultar: sobre a escola de pensamento britânica, J. W. R. Whitehand (2013) e Peter Larkham (1998); da escola de pensamento italiana, Cataldi, Maffei e Vaccaro (2002) e Cataldi (2003); e da escola de pensamento francesa, Darin, (1998). Para uma abordagem comparativa, ver Moudon, (1997) e Oliveira, (2013). No contexto português, salientam-se três abordagens disciplinares dominantes da morfologia urbana: a histórica, arquitetónica e geográfica (cf. Oliveira, Marat-Mendes e Pinho, 2015).

diferenciado de outras áreas urbanas. Por conseguinte, é dado maior ênfase aos usos do solo e ao desenho urbano traduzido, quer pelas tipologias e configuração do edificado, quer, pelas atividades existentes.

Dos contributos analisados focados na articulação entre turismo e o espaço urbano, prevalece um claro domínio da perspectiva geográfica (Ashworth, 1989; Liu e Wall, 2009). E, num contexto de diversidade escalar da abordagem morfológica dos espaços turísticos, a macroescala do território e da paisagem que conflui com a inerente inclinação disciplinar da geografia, tende a ser maior do que a microescala associada aos espaços de proximidade, i.e., uma fração da cidade, um quarteirão ou uma rua, aproximando-se mais dos fundamentos da arquitetura.

Atualmente, discute-se a necessidade de reforçar, testar ou transformar o corpo teórico e instrumental e lançar a discussão de novas ideias (Wall [2001], Ouyang [2000], cit. por Liu e Wall, 2009), resultante do reconhecimento de que o *resort* é um objeto dinâmico e de grande complexidade. Os estudos de caracterização da forma e das relações que se estabelecem entre diferentes componentes continuam a ser o *core* da investigação, mas finalmente com um propósito mais ambicioso, ao integrar, de um modo mais patente, novas preocupações resultantes dos impactes negativos provocados ou acentuados pela atividade turística, não obstante os desenvolvimentos já surgidos nas décadas passadas (Inskeep [1991], Gunn [1988], Getz [1987], cit. por Dredge, 1999). São preocupações que trouxeram para o debate o tema do planeamento dos espaços turísticos valorizando a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável dos destinos e do turismo e realçando questões que lhes são inerentes como a governança, a participação pública e os sistemas de apoio ao processo de decisão (*ibidem*).

A relação entre modelos de desenvolvimento turístico e as práticas de planeamento e ordenamento do território é retratada em vários estudos (Andriotis, 2008; Fougnes, 2008; Hornillos, 2010; Sarasa, 2004). Destacamos o contributo do projeto de investigação *Espacetur - Planeamento dos espaços turísticos em áreas costeiras* (Cavaco e Martins, 2014) na sistematização de três modelos de desenvolvimento do *resort* (integrado, fragmentado e misto) a partir de territórios que agrupam vários assentamentos turísticos, ou seja, um cluster de assentamentos turísticos.¹²⁰ O modelo de desenvolvimento integrado inclui urbanizações turístico-imobiliárias estruturadas de acordo com um estudo ou plano de conjunto. Trata-se de um modelo polarizado suportado numa lógica de interdependência funcional, tendencialmente hierárquico, articulado com a rede urbana local e assente num sistema viário vertebrado, ordenado e hierárquico (e.g. Vilamoura, Vale do Lobo e Quinta do Lago). O modelo de desenvolvimento fragmentado resulta de operações urbanísticas avulsas de grande dimensão e não programadas a partir de um plano ou estudo de conjunto. Corresponde a um modelo de enclaves numa lógica de individualização, exclusividade e introversão. A organização territorial dos assentamentos turísticos presentes no

¹²⁰ É importante realçar que esta demarcação constituída por três modelos, não compromete a existência de outras situações que não recolhem as características mencionadas e associadas a cada modelo de forma tão evidente. Sobre a aplicação da noção de cluster no contexto turístico cf. BENI, M. (2003) Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira. São Paulo: Aleph.

concelho de Óbidos é representativa deste modelo. Finalmente, o modelo de desenvolvimento misto apresenta características associadas aos anteriores modelos. Combina situações de vertebração do território pelas redes, designadamente viária, e de complementaridade, partilha e integração funcional, com situações de enclave e introversão. A Península de Tróia que expressa uma amálgama de situações resultante de políticas e operações contrastantes que se foram materializando de forma progressiva nas últimas décadas é representativa deste modelo.

Verifica-se que a morfologia urbana é reconhecida e aplicada para descrever e analisar as mais diversas realidades, aspeto que se reforça no âmbito desta investigação. Assim sendo, parte-se da definição básica que entendemos por morfologia do resort, o estudo da forma urbana do ponto de vista físico e espacial, bem como, dos processos e dos atores responsáveis pela sua produção.

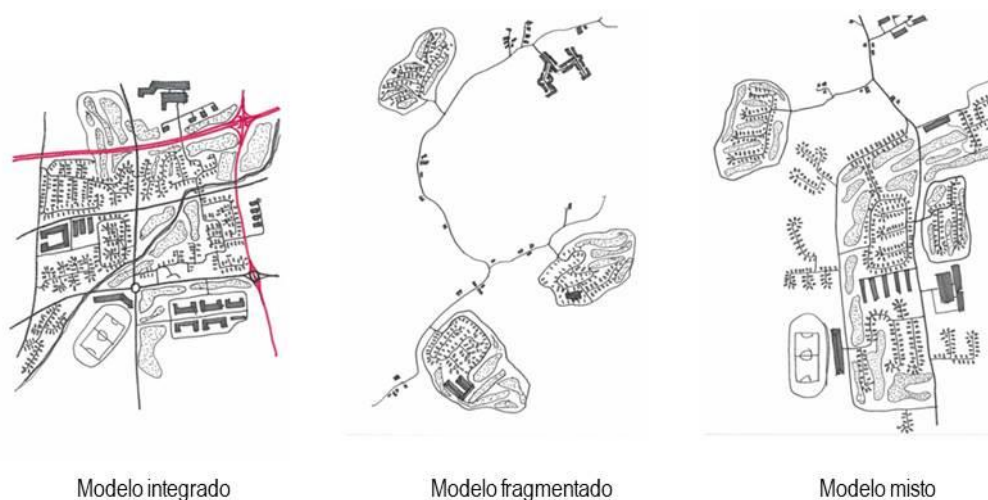


Figura 21 – Representação esquemática dos modelos de desenvolvimento territorial
Fonte: (Cavaco e Martins, 2014).

3.2. O OBJETO EMPÍRICO

O termo *resort*, por si, não é suficiente para validar o conceito, sendo necessário proceder à sua caracterização, formalização e validação para sustentar a investigação empírica e que constituem os objetivos deste ponto. “É através da construção dos conceitos e dos seus indicadores que a hipótese se torna observável” (Quivy e Campenhoudt, 2008, p. 137). Neste processo de “construção-seleção”, a identificação dos critérios para o efeito não é linear e revelou-se um exercício difícil, resultante da natureza ambígua e complexa do objeto de estudo, que é também reflexo da sua própria mutação ao longo dos tempos.

No contexto desta investigação, o *resort* corresponde a um empreendimento turístico em sentido lato¹²¹, ou seja, um “conjunto, coerente e delimitado, de instalações, serviços e experiências concebidos para a vivência das estadias da viagem para estanciar durante o tempo livre” (Brito, 2010, p. 22).

Do ponto de vista da forma, o *resort* converte-se num assentamento criado de raiz que se aproxima do conceito de “empreendimento-ilha” apresentado por Gaspar, Simões e Barroso (2006), devido à localização isolada que tira partido de paisagens idílicas, deliberadamente distanciada dos aglomerados urbanos, mas suficientemente acessível aos equipamentos e serviços coletivos. A dimensão do *resort* pode variar mas, frequentemente, ascende às centenas de hectares. A composição é diversificada combinando uma oferta turística de gama superior (4 ou 5*) constituída por uma componente hoteleira e uma componente imobiliária de tipologia variada (moradias, apartamentos) utilizada para fins de exploração turística ou segundas residências (com ocupação permanente, semipermanente ou temporária) e uma oferta complementar de equipamentos e valências de comércio e serviços. Neste segmento, o golfe constituiu uma das atividades âncora da maioria dos empreendimentos que se posicionam neste segmento.

Quanto à génese no âmbito do desenvolvimento urbano, esta assenta, essencialmente, num licenciamento a pedido de um promotor único, mas com variações distintas em função do quadro de regulação em vigor. A gestão do empreendimento diz respeito à forma como o conjunto é gerido por forma a assegurar nível de qualidade da oferta turística e dos serviços. Esta componente também diverge em função do quadro regulatório e está estreitamente ligada ao modelo de negócio do produto imobiliário (residencial e turístico versus turístico).

A definição de *resort* proposta nesta investigação foi intencionalmente mais ampla daquela que é adotada pelo regime legal, por forma a confrontar duas gerações de *resorts*, previamente identificadas por Carvalho (2015), a que correspondem diferentes fases de desenvolvimento, diferentes estratégias de planeamento e de ordenamento do território, e diferentes modelos de gestão. Tratam-se de duas gerações de *resorts* muito semelhantes ao nível da forma, mas distintas ao nível dos processos no quadro da regulação respeitantes à sua

¹²¹ No âmbito da definição do nosso objeto empírico, adotámos a noção de empreendimento turístico apresentada por Brito (2010, p. 22). O autor justifica uma noção num sentido mais lato por fazer a chameira entre os empreendimentos turísticos que resultam daquilo que ele apelida de “urbanismo turístico” e os que são definidos, de uma maneira mais redutora, pela lei dos empreendimentos turísticos. A título de exemplo, a Quinta do Lago ou Vale do Lobo são empreendimentos turísticos de acordo com a definição proposta, mas não são empreendimentos turísticos nos termos do regime jurídico dos empreendimentos turísticos do ponto de vista da sua instalação, exploração e funcionamento. Queremos excluir as urbanizações de tipo horizontal e de baixa densidade que se baseiam maioritariamente ou exclusivamente no negócio imobiliário, ou seja, empreendimentos, cujo “ciclo do turismo imobiliário se reduz à compra do terreno, construção de habitações e comercialização das mesmas, [onde] não existe qualquer tipo de negócio turístico” (Patuleia in Silva e Umbelino, 2017, p. 317). Mesmo, reconhecendo à partida que “a riqueza criada pelas urbanizações turísticas, [nomeadamente os resorts no contexto desta investigação], pode acabar por ser puramente imobiliária, se não estiver associada uma estratégia de desenvolvimento turístico” (*ibidem*).

gênese e desenvolvimento. Descrevemos de seguida as principais características destes dois tipos de *resorts* (Carvalho e Martins, 2016; Carvalho, 2015; Cavaco e Martins, 2014).

A primeira geração designada por “*resort turístico histórico*” foi concebida por um único promotor num território privado que veio a ser confrontado com legislações setoriais sucessivas e é, ele próprio, um conjunto de empreendimentos turísticos (na sua aceção legal) e âncoras de animação coexistindo com uma oferta imobiliária baseada essencialmente em segundas residências. Esta tipologia enquadra-se no contexto de afirmação do fenómeno turístico compreendido a partir da década de 60, alcançando uma expressão estratégica enquanto atividade económica impulsionadora de novos investimentos. A região do Algarve constituiu o principal palco de lançamento (mas não exclusivo) desta geração de *resort*. A conceção urbanística foi projetada num período marcado pela ausência (ou falta de eficácia) de instrumentos de planeamento regional e municipal, em que a ocupação urbana e turística se materializava como peças soltas a partir de grandes unidades fundiárias bem localizadas para efeitos de vilegiatura, servindo a promoção inicial numa zona da propriedade de suporte para os desenvolvimentos subsequentes. Em certos casos, o processo de urbanização ainda não se encontra esgotado dada à possibilidade de expansão através da aquisição de propriedades limítrofes (e.g. Vilamoura, Vale do Lobo). Noutros, essa expansão ficou comprometida por condicionantes ditadas pelas características intrínsecas do território (e.g. Pine Cliffs Resort, em Albufeira e Praia d’El Rey, em Óbidos). A natureza heterogénea da gênese destes empreendimentos (desde antepianos de urbanização, conjuntos ou aldeamentos turísticos e o recurso, por si só, do loteamento urbano) explica porque não se encontra uma correspondência direta a uma tipologia ou figura jurídica em sede regulamentar, criando ambiguidade e maiores dificuldades na sistematização da componente empírica, sujeita a maiores condicionamentos pela ausência e dispersão de dados associados a esta geração de empreendimentos. Não corresponde, portanto, à definição legal de empreendimento turístico e por essa razão, estas urbanizações turístico-imobiliárias não são assumidas pela tutela do turismo¹²². De um modo geral, a implantação isolada foi sendo esbatida ao longo dos anos, com a ocupação urbana da envolvente e a valorização dos espaços sob o efeito das sucessivas legislações setoriais. Interessa-nos, assim, compreender o contexto de desenvolvimento e discutir as formas como estas urbanizações foram integradas na regulação do turismo e do ordenamento do território. O universo do *resort* turístico com estas características e orientado para um mercado com altos rendimentos acaba por ser restrito. Vale do Lobo, Quinta do Lago, Praia d’el Rey, Vilamoura, Tróia Resort, *Pine Cliffs* constituem alguns dos exemplos mais emblemáticos.

Por sua vez, o *resort contemporâneo* tem correspondência a um tipo de empreendimento turístico da regulação turística, nomeadamente ao conjunto turístico, mas sob a forma de “*resort integrado*”. A sua expansão inicia-se nos finais da década de 90, um período marcado por um novo contexto do sistema planeamento e dos seus instrumentos a partir da publicação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU - Lei n.º 48/98) e do sistema de instrumentos de gestão territorial (DL n.º 380/99). Apesar de ter sido nesta mesma

¹²² Nestes casos, a tutela do turismo regula apenas os empreendimentos turísticos existentes na urbanização (por exemplo, o hotel, etc.).

altura que o conceito de sustentabilidade foi integrado, de forma transversal, no âmbito das políticas públicas, a prática não se manifestou consentânea com o nível dos princípios. Mecanismos vários ditaram a sua subversão, nomeadamente em matéria de localização dos projetos que continua a privilegiar uma lógica de isolamento e introversão que favorece a expansão extensiva e fragmentada da urbanização. Acrescenta-se a abordagem entusiástica do setor imobiliário no mundo do turismo pela via do *resort*, não só promovida pela banca (baixas taxas de juros, baixa inflação), mas também pelo próprio setor público (benefícios fiscais, título de projeto com “Potencial Interesse Nacional”) de onde resultou um aumento significativo de investimentos para a construção de resorts no Algarve, no Litoral Alentejano e na região Oeste. Desenvolvido por um único promotor, a composição do *resort* passou, então, a ser determinada pelos critérios estipulados, primeiro no regime dos empreendimentos turísticos publicado em 1997 (DL n.º 167/97) e mais tarde em 2008 (DL n.º 39/2008 de 07.03), impondo este último diploma, um novo paradigma de exploração turística (Figura 22)¹²³.

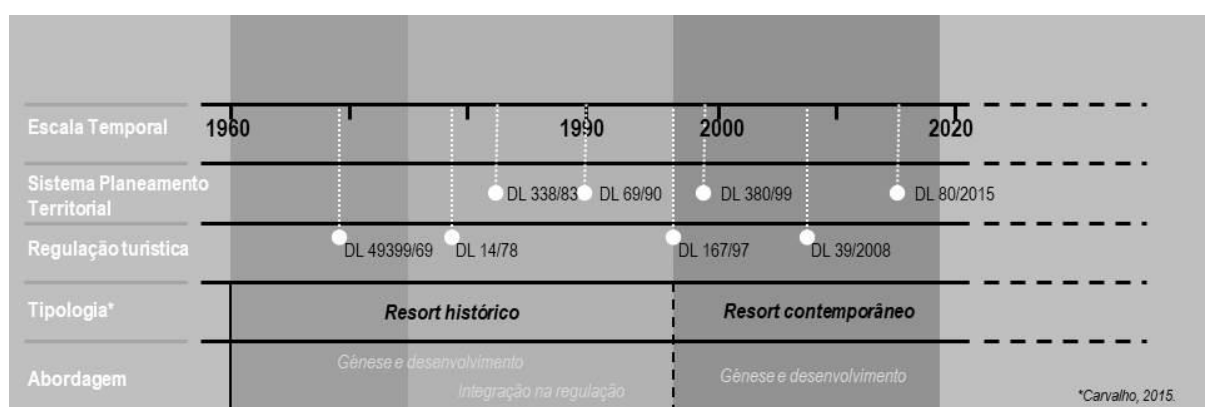


Figura 22 – Confronto de duas gerações de *resort*.
Fonte: Elaboração própria.

3.3. DEFINIÇÃO DA MATRIZ DE LEITURA

O desenho da investigação empírica materializa-se sob a forma de uma matriz de leitura multiescalar composta por dois tipos de abordagem: uma abordagem de natureza conceptual, apoiada numa interpretação tripartida do *resort* sob a perspetiva de produto turístico, imobiliário e urbanístico e uma abordagem de natureza instrumental, apoiada por um grelha de análise sobre o processo de produção do resort sediada a montante, nos processos realizados ao nível das políticas e dos seus instrumentos à escala nacional e regional considerando

¹²³ Esta abordagem baseada em duas gerações de resorts configurada em dois tipos de resorts não invalida a existência de mais tipos. Como afirmámos, nesta investigação interessa-nos confrontar as grandes urbanizações turístico-imobiliárias que surgiram na década de 60 e 70 com os *resorts* integrados, que surgiram a partir do final da década de 90, mas que ganharam maior expressão em meados da década de 2000.

duas gerações de resorts e, a jusante, recorrendo a um estudo de caso, aos processos e à forma a uma escala local, sobre a evolução do processo de urbanização turística assente no modelo de desenvolvimento por resort, elegendo a morfologia como campo disciplinar (Figura 23).

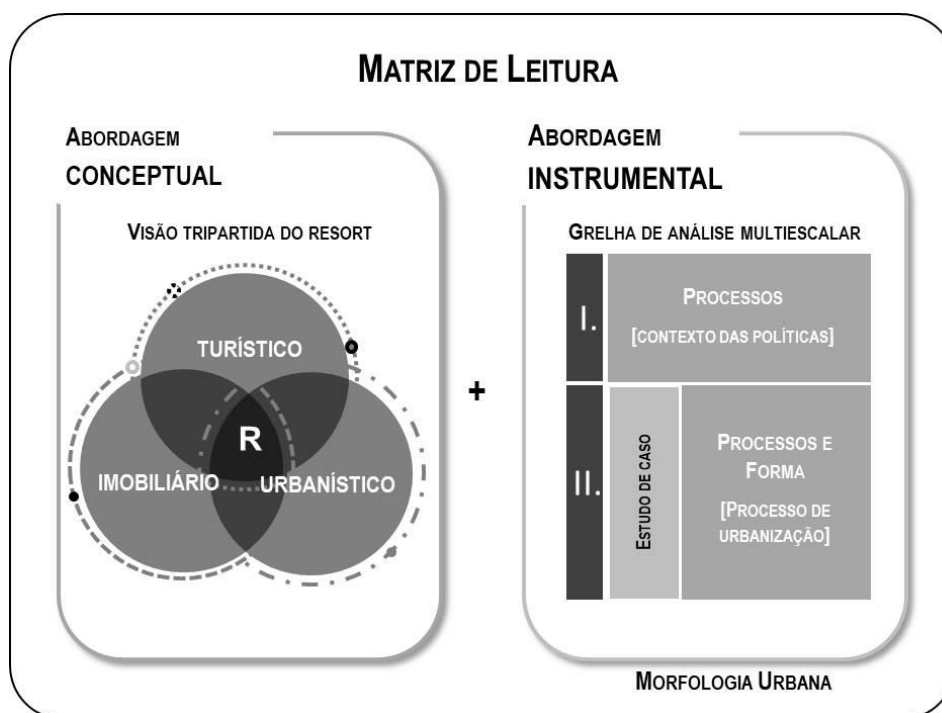


Figura 23 – Metodologia da investigação empírica
Fonte: Elaboração própria.

3.3.1. ABORDAGEM CONCEPTUAL: UMA VISÃO TRIPARTIDA DO RESORT

No estado da arte, tivemos oportunidade de explorar várias leituras, entendimentos e dinâmicas do *resort*. Nesta fase propositiva, em paralelo com a delimitação do *resort* enquanto objeto empírico, desenvolvemos um novo fundamento teórico do *resort* que sustenta parte do argumento desta tese, relacionada com a sua tripla condição de produto turístico, produto urbanístico e produto imobiliário.

Apesar de normalmente ser primeiramente entendido como um produto turístico, a nossa interpretação apresenta uma visão mais ampla e multidimensional que se reveste nesta tríade de fatores. Neste sentido, este ponto pretende, a partir de abordagem teórica, explorar as várias dimensões.

Como refere Sousa e Silva, a noção de produto foi, inicialmente, aplicada apenas aos bens físicos, mas atualmente esta visão restrita perdeu-se e a designação generalizou-se a todos os setores de atividade económica, incluindo as áreas de produção imateriais associados aos serviços e não só (in Silva e Umbelino, 2017). Com efeito, o produto pode referir-se a “qualquer coisa que pode ser oferecida no mercado para apreciação, aquisição uso ou consumo e inclui objetos físicos, serviços personalidades, lugares, organizações

ou ideias” (Kotler e Armstrong [1999] cit. por Cunha, 2013, p. 206). No mesmo plano, Kotler e Levy (1969) distinguem vários tipos de produtos: *produtos físicos* que englobam todos os bens materiais e tangíveis aos quais estão associados um valor de mercado; *Serviços* que correspondem a bens intangíveis para atender necessidades e que estão sujeitos a uma transação; *Pessoas* que representam a valorização de personalidades na definição de uma identidade capaz de influenciar ou outros; *Organizações* que procuram criar também uma identidade própria, uma imagem de marca e; *Ideias* passíveis de serem transmitidas e incorporadas por outros (Kotler e Levy, 1969, p. 11).

A criação de um produto pressupõe desencadear um processo, visando estabelecer um equilíbrio entre as preferências de quem o consome e um conjunto de especificações técnicas e organizacionais que assegurem as componentes necessárias para tornar o produto competitivo e bem-sucedido (cf. Kalyanaram e Krishnan, 1997). É sobre esta premissa que exploramos as dimensões que compõem a perspectiva tripartida do *resort*. A correlação entre as três dimensões – turística, imobiliária e urbanística – constitui um suporte conceptual que orienta a nossa abordagem instrumental.

PRODUTO TURÍSTICO

O turismo importou características dos modelos produtivos fordista e pós-fordista, adaptando-as a novas formas e práticas turistas de acordo com os elementos de oferta e da procura. O turismo de massas também apelidado por “fordista” corresponde, de um modo geral, a um período que abrange as décadas de 60 a 80, caracterizando-se pela oferta estandardizada e pouco diferenciada de produtos e pela influência decisiva dos agentes intermediários, nomeadamente dos operadores turísticos na produção em massa de pacotes turísticos dirigida a uma procura passiva e pouco exigente. O turismo pós-fordista surge em meados da década de 80 em reação ao seu antecessor e define-se pela segmentação do mercado e aumento da especialização e flexibilidade dos produtos e dos serviços num contexto vinculado à vertente da sustentabilidade do qual se desenvolvem novas práticas, novos espaços e novas necessidades para uma procura mais informada e sofisticada (Cavaco, 2005; Cunha, 2012; Firmino, 2007).

Assim, a transposição do conceito de produto para a esfera do turismo enquadra-se na sociedade de consumo e é realizada, essencialmente através da perspectiva da oferta associada a lugares, bens e serviços que estão dispostos no mercado por um determinado valor e orientados para as necessidades da procura.

O conceito de produto turístico é recorrentemente aplicado na literatura científica e técnica sobre o turismo (Berno e Bricker, 2001; Butler, 1980; Coltman, 1989; Henriques, 2003; Smith e Stephen, 1994), mas também marca posição, tanto no discurso dos agentes privados do setor turístico, como dos agentes públicos nomeadamente, no âmbito das políticas públicas de turismo (PAIET, 1997; PENT, 2007), justificando produzir algumas considerações.

Como vimos, um produto, num sentido mais abstrato constitui qualquer coisa que pode ser oferecida num mercado para apreciação, aquisição ou consumo e que inclui objetos físicos, serviços personalizados, lugares, organizações ou ideias. Estendendo esta definição ao contexto do turismo, de forma simplista, o produto turístico corresponde ao conjunto de elementos que, podendo ser comercializados, direta ou indiretamente, motiva uma deslocação, gerando uma procura. Mas a realidade torna esta relação mais complexa.

Segundo as recomendações da OMT:

“a «tourism product» represents a combination of different aspects (characteristics of the places visited, modes of transport, types of accommodation, specific activities at destination, etc.) around a specific centre of interest, such as nature tours, life on farms, visits to historical and cultural sites, visits to a particular city, the practice of specific sports, the beach, etc. (...) It is then possible to speak of specific types of “tourism products”, such as culinary tourism, ecotourism, city tourism, sun-and-sand tourism, agro-tourism, health tourism, winter tourism, etc.”

(United Nations e UNWTO, 2010, p. 26).

Vários autores evocam a existência de um processo de produção e comercialização de um produto que visa, por um lado, satisfazer uma procura com preferências em evolução e, por outro, a rentabilidade do negócio a longo prazo. Todavia, o turismo incorpora simultaneamente aspetos tangíveis e intangíveis que volvem ao produto turístico um carácter compósito (Berno e Bricker, 2001; Henriques, 2003), do qual se destaca uma sobreposição de diferentes tipos de bens e serviços que incorre numa difícil leitura.

Várias definições demonstram a combinação de bens e serviços e, não só. Lewis e Chambers [1989], cit. por Stephen e Smith, 1994, p. 85) afirmam que “os produtos turísticos são compostos por bens, ambientes e serviços” e propõem uma tipologia: “o produto formal (...), o produto principal (...) e o produto aumentado”. Tomando o exemplo da restauração, o produto formal corresponde ao produto percebido pelo turista num âmbito mais geral, por exemplo, um jantar gourmet; o produto principal diz respeito aos produtos que são efetivamente adquiridos (as entradas, o vinho, a sobremesa, etc.) e o produto aumentado reflete a combinação do produto principal e do serviço (a música de fundo, as velas) que criam um ambiente específico.

Berno e Bricker (2001) citam O’Fallon [1994] que também distingue três tipos de produtos turísticos: a experiência turística que decorre do olhar e da vivência do turista (o clima, a cultura, a hospitalidade etc.); o espaço ou destino turístico que concentra a oferta turística e, ainda, o produto ou serviço turístico isolado que se refere ao alojamento, à restauração ou as atrações. Estes autores destacam o modo como o produto é consumido pelo seu carácter “non-rival”. Ao contrário do produto comum (tangível), normalmente sujeito a uma aquisição que torna o cliente, no titular do bem, na perspetiva do utilizador é antes consumido por uma ou várias pessoas simultaneamente. O produto turístico é igualmente perecível ao não permitir transferibilidade ou armazenamento: um estabelecimento hoteleiro com 50 quartos tem capacidade para comercializar 50 estadias por noite, todavia se não forem adquiridas, serão perdidas e esta capacidade não pode ser alterada ou colocada em stock, como exemplifica Vlès (1996). Além disso, o lado intangível do produto turístico confere-lhe fixidade,

ou seja, um consumo *in situ*, submetendo o consumidor a uma indispensável deslocação, implicando uma interferência dos movimentos turísticos na organização espacial, como nos aponta Barbaza (1970). Berno e Bricker realçam ainda a complementaridade que se estabelece entre os produtos turísticos, sinal de que o turismo “*is a form of complimentary demand whereby tourist demand is for a ‘bundle’ of goods and services, not for any single product - the various elements of the tourist product cannot survive without each other*” (2001, p. 7).

Alguns destes atributos fundamentam o argumento daqueles que discordam da conotação do turismo como uma indústria no sentido convencional, por não existir um único processo de produção e por não possuir um carácter homogéneo (cf. Tucker e Sundberg, 1988), classificando-o antes, como uma atividade económica baseada nos serviços e da qual também nos posicionamos.

Desta leitura introdutória, ressalta a correlação entre a produção e a oferta turística. Segundo o Livro Branco do Turismo, a oferta turística:

“é constituída por todos os elementos que contribuem para a satisfação das necessidades de ordem psicológica, física e cultural que estão na origem das motivações dos turistas. As potencialidades turísticas de qualquer destino só podem ser desenvolvidas mediante a existência de infraestruturas, equipamentos e serviços que completam, na realidade, a verdadeira oferta turística. De um modo geral, a oferta turística engloba tudo aquilo que o local de destino tem para oferecer aos seus turistas actuais e potenciais, sendo representada por uma gama de atracções, bens e serviços que determinarão a preferência do visitante”
(Livro Branco do Turismo [MCT, 1991] cit. por Henriques, 2003, p. 161).

De facto, numa primeira instância é a existência de um conjunto de recursos turísticos naturais e culturais que geram a deslocação de uma procura por motivos ligados essencialmente ao lazer, sendo por isso reconhecidos como a base da atividade turística (Vera, 1997). Todavia, os recursos turísticos por si só não são suficientes para existir um produto turístico. A este conjunto de recursos acrescentam-se uma rede de bens e serviços que constituem um suporte ao seu consumo, como nos mostra esta definição que enfatiza o facto de a produção e a distribuição turísticas se encontrarem associadas a diversos setores de atividade¹²⁴.

Vários modelos apoiados na sistematização de componentes para simplificar a dimensão conceptual do produto turístico demonstram uma convergência de pensamento. Medlik e Middleton apresentam uma definição de produto turístico baseado em cinco componentes que, em conjunto, proporcionam a experiência turística: recursos turísticos, “*facilities*” do destino, acessibilidade, imagem do destino e preço do consumidor ([1973] cit. por Smith e Stephen, 1994).

¹²⁴ Sob esta perpectiva económica, em termos conceptuais, distinguem-se os produtos específicos agregados à atividade turística propriamente dita (e.g. restauração, serviços de transporte, etc.) e os produtos não específicos que não estão diretamente relacionados com o turismo, mas podem ser alvo do consumo turístico (produtos farmacêuticos, artigos domésticos) (cf. Sousa e Silva in Silva e Umbelino, 2017).

Gilbert identifica os transportes, as atrações, o alojamento e outros equipamentos associados à prática turística e reconhece a importância de incluir serviços de apoio periféricos e públicos que sustentam o produto turístico, ainda que não tenham sido estabelecidos ([1990], cit. por Henriques, 2003).

Costa *et. al.* (2004) propõem os recursos primários que se segmentam em dois géneros: naturais e culturais e históricos reforçando a sua presença como condição indispensável para haver produto; os recursos secundários que têm por objetivo satisfazer as necessidades básicas dos turistas (hotéis, grandes equipamentos como os campos de golfe, complexos desportivos, etc.); os recursos terciários, ou seja, o conjunto de equipamentos e infraestruturas exigidos pelo desenvolvimento de atividades dos residentes e visitantes no local (rede de abastecimento de água, rede de saneamento básico, bancos, postos de gasolina, etc.); acessibilidades materializadas pela existência de vias de acesso e meios de transporte e; hospitalidade e acolhimento, elementos de natureza intangível mas igualmente importantes para que o produto seja bem-sucedido e sobretudo, repetido pelo consumidor.

Uma questão que importa ressaltar é a relação que se estabelece com o território que nos obriga a refletir de novo na definição de recurso turístico da qual emergem dois tipos de abordagem. Uma primeira numa perspetiva global, enfatizada por Vera (1997), que salienta a natureza do espaço que se assume simultaneamente como suporte e recurso da atividade turística e que se manifesta pela sua condição geográfica da qual recai a existência de atributos naturais e culturais e pela sua valorização social que conduz à adequação destes recursos atrativos na sua conversão de produto turístico. A outra abordagem foca individualmente os recursos turísticos e, neste âmbito é possível confirmar a existência em grande número sob formas diversas¹²⁵.

Estas duas abordagens refletem uma visão hierárquica identificada por vários autores que procederam, em termos conceituais, à distinção entre produto turístico global e produto turístico específico (Baud-Bovy [1982], Guibilato [1983], cit. por Brito Henriques, 2003; Sousa e Silva in Silva e Umbelino, 2017; Smith e Stephen, 1994).

O produto turístico global representa a experiência completa do turista, incluindo todos os bens e serviços associados à prática turística e que se inicia desde o momento que sai de sua residência até ao seu regresso, enquanto o produto turístico específico se traduz por cada produto comercializável presente no produto total (e.g. alojamento, roteiro turístico, etc.). Henriques (2003) completa este argumento realçando a perspetiva económica. A autora defende que o produto turístico total se traduz num produto compósito que se ajusta a uma conceção macroeconómica onde se justapõe a atuação de agentes públicos e privados. Na mesma linha de pensamento, para Sousa e Silva, o produto global resulta de uma perspetiva de integração regional que ultrapassa os limites do turismo e que deve ser avaliado em termos de “*conceção macroeconómica de produto*” (in Silva e Umbelino, 2017). Em oposição, o produto específico enquadra-se numa concepção microeconómica da qual resulta uma intervenção individual de cada agente na prestação do serviço que podem ser vistos como “*subprodutos*” que respondem a segmentos de mercado distintos.

¹²⁵ Sobre esta matéria cf. a proposta de classificação os recursos turísticos em Sousa e Silva in Silva e Umbelino (2017, p. 202-203).

A definição de produtos específicos pode estar a cargo exclusivamente dos agentes económicos do setor turístico, não obstante o estabelecimento de parcerias com os agentes do setor público quando se justifica um posicionamento ou uma estratégia adequada de organização¹²⁶.

Por outro lado, o produto global advém da intervenção da administração pública que se revela fundamental na prossecução de um enquadramento favorável repartido em várias frentes de atuação, nomeadamente do ponto de vista administrativo, legislativo, financeiro, de formação e qualificação profissional, de informação e promoção turística (op. cit. p. 205) e acrescentamos, ainda, do conhecimento e investigação. Curiosamente, estas mesmas frentes de atuação constituem competências assumidas pelo Estado na Lei de bases das políticas do turismo¹²⁷.

Esta interligação afigura-se como um caminho à compreensão do desenvolvimento da atividade turística e do seu impacte no território, no contexto da política e do planeamento do turismo. Uma relação que se afigura, não apenas numa ótica económica, restrita ao nível do negócio que passa pela transformação dos recursos turísticos e da criação de condições físicas e organizacionais por forma a tornar o potencial espaço turístico numa “boa experiência” motivando os indivíduos a deslocarem-se ou a voltar para aquele local. Mas antes a partir de uma visão holística para uma desejável territorialização do turismo agregada aos princípios de sustentabilidade, na ótica de um processo de negociação e compromisso entre os setores público e privado para a gestão de conflitos e interesses (Dredge, 2006; Hodge e Greve, 2010).

No contexto das políticas públicas a nível nacional, a estratégia de qualificação da oferta também se tem baseado na promoção de produtos e destinos turísticos por forma a aumentar a competitividade e a visibilidade externa da oferta turística em relação aos mercados concorrentes, bem como, a afiançar um elevado nível de qualidade de prestação de bens e serviços turísticos atestado pelo elevado grau de satisfação dos turistas e utilizadores. Neste âmbito, o reconhecimento da importância dos produtos turísticos deu-se na década de 80 do século XX, resultante da maior segmentação da procura e diferenciação do mercado em resposta à crescente competitividade entre destinos (Cunha, 2012), rompendo com uma política turística orientada apenas para a oferta de meios de hospedagem e de infraestruturas (Guérin e Gumuchian, 1986). Veja-se por exemplo, a *Declaração euro-mediterrânea sobre o turismo no desenvolvimento durável* (1993) que incentivou a criação de produtos turísticos de qualidade sob a ótica da sustentabilidade. A grande mudança surge quando se começaram a atribuir produtos turísticos específicos a cada destino, de modo a construir novos meios de atracção da procura, com consequências nos processos de desenvolvimento e competitividade turística que levaram a novas leituras da centralidade dos destinos associados aos respetivos produtos (*ibidem*).

¹²⁶ Mas não esqueçamos o papel das entidades públicas na garantia de acesso e gestão eficaz dos recursos turísticos naturais e culturais, bem como das redes de infraestruturas de suporte à atividade (acessibilidades, transportes, etc.).

¹²⁷ DL n.º 191/2009, de 17.08.

Daqui resulta uma outra perspectiva da relação espacial que se estabelece entre produto turístico e o território e que é integrada no seio das políticas, nomeadamente entre produto e destino turístico, entendido como:

“Um destino turístico é um espaço físico no qual um visitante permanece pelos menos uma noite. Inclui produtos turísticos, incluindo infraestruturas de suporte e atracções e recursos turísticos à distância de um dia de viagem de ida e volta. Possui delimitação física e administrativa que circunscreva a sua gestão e uma imagem e percepção definindo a sua competitividade no mercado. Os destinos locais incorporam vários stakeholders, habitualmente uma comunidade de acolhimento, e podem associar-se em redes para constituir destinos de maior dimensão.”

Fonte: (www2.unwto.org).

Desta correlação, destacam-se na literatura científica, as múltiplas teorias das fases do ciclo de vida do produto, sendo a de Butler (1980), uma das mais conhecidas e que chegámos a aflorar no Capítulo 1. De facto, no plano do marketing, é um conceito importante na orientação da dinâmica competitiva. Deste tema, salientamos umas das fases iniciais do ciclo que se prende com o desenvolvimento de produtos turísticos. Silva, Mendes e Flores [2005] sistematizaram um percurso organizacional que se inicia num processo de avaliação de recursos turísticos potenciais na cadeia de valor, que se cruza com a identificação das necessidades dos turistas e da avaliação das oportunidades e *gaps*, em função das tendências de comportamento e das motivações dos consumidores e da análise de mercado. Esta avaliação permite obter um diagnóstico relativo a um conjunto de produtos em função do seu potencial estratégico e da respetiva posição na linha do ciclo de vida (cit. por Sousa e Silva in Silva e Umbelino, 2017). Estas etapas são facilmente identificadas no portefólio de produtos turísticos estratégicos nacionais promovidos no âmbito do Plano Estratégico Nacional do Turismo (2007) do qual se associa, como atributo, a sua relação com a sua dinâmica (produtos emergentes, em desenvolvimento, consolidados e complementares).

Em complemento com o estado da arte, esta abordagem inicial ao produto turístico justificou-se para a nossa conceção ajustada ao *resort*. Mas primeiro, apresentamos os nossos argumentos na relação que se estabelece entre o produto turístico e o *resort*. Se partirmos de uma das definições mais básicas de produto turístico, há uma convergência de atributos. À semelhança do produto turístico, o *resort* corresponde a um lugar que disponibiliza bens físicos, serviços personalizados que são comercializáveis por um determinado preço, motivando a deslocação de uma procura.

Se confrontarmos o modelo apresentado por Costa et al. (2004), descrito atrás, sobre as componentes do produto turístico, verificamos que o *resort*, enquanto produto, depende de todas elas, para a sua sustentabilidade, mas a existência das componentes pode não ser, por si só, suficiente para estarmos perante um produto turístico. É verdade que o *resort* assenta diretamente a sua oferta a partir de: recursos primários que constituem a componente fundamental, dividindo-se em várias categorias. Exemplificando com aqueles que são baseados no património natural (e.g. praias), em equipamentos desportivos (e.g. golfe, ténis), em equipamentos

recreativos (e.g. casinos); em atividades (e.g. animação turística); em eventos (e.g. desportivos, de negócio)¹²⁸; de recursos secundários, ou seja, do conjunto de *facilities* necessárias para acomodar, manter e ocupar os turistas, nomeadamente os equipamentos turísticos (e.g. hotelaria, restaurantes) ou de animação (e.g. centros comerciais) e; da hospitalidade e o acolhimento que se baseia, neste caso, na qualidade prestada dos serviços disponíveis. Por princípio, dentro das suas fronteiras, o *resort* baseia-se nas necessidades mínimas ao nível dos recursos terciários, ou seja, daqueles que são essenciais ao desenvolvimento das atividades num território, independentemente de ser turista ou residente (e.g. rede de águas, rede bancária, postos de gasolina), limitando-se, de uma forma geral, às infraestruturas básicas, justificando uma dependência com o exterior. O mesmo se aplica às acessibilidades que incluem as vias de acesso e os meios de transportes. Portanto, verifica-se que a adequação e organização destas duas componentes demonstram a importância de uma fundamental articulação entre entidades públicas e privadas. De facto, o sucesso de um produto turístico depende da forma como cada elemento se desenvolve e se articula com os restantes.

Neste sentido, apenas com base nas componentes que o *resort* consegue garantir no âmbito da sua conceção e desenvolvimento, não restam dúvidas, que este se encaixa na definição da oferta turística, enquanto espaços de lazer e turismo facilmente delimitados. Quanto à sua formalização enquanto produto turístico tendo por base este modelo, esta dependerá de uma planificação e do desenvolvimento de uma estratégia de cooperação entre agentes públicos e privados no âmbito da sua integração num produto turístico global.

É certo que para alguns autores, o *resort* é, basicamente, uma infraestrutura que integra a oferta turística e não um produto turístico a incluir na lista de produtos turísticos estratégicos nacionais (Cunha, 2012). Também não é nossa intenção avaliar em que medida os produtos turísticos que têm vindo a ser promovidos pela política setorial do turismo são de facto, produtos turísticos no quadro da literatura científica. Todavia, no contexto desta investigação, não podemos negligenciar o facto de, na confluência de uma fase importante de promoção da política de turismo nacional com as expectativas de mercado previstas, o impacte da promoção do produto turístico, que une os resorts integrados e o fenómeno do turismo residencial, é importante avaliar esta estratégia. Nesta lógica e, para concluir, a abordagem do *resort* enquanto produto turístico é fundamentada sobre a sua origem de “*lugar criado pelo e para o turismo*” numa perspetiva económica e de produto turístico promovido pelas políticas pública, assumindo que será necessário enquadrar-se num produto global agregado a um território turístico para assegurar a sua sustentabilidade (Figura 24).

PRODUTO IMOBILIÁRIO

¹²⁸ Novamente com base na classificação de recursos turísticos apresentada por Sousa e Silva in Silva e Umbelino (2017, p. 202-203).

O *resort* apresenta, além da especificidade da dimensão turística através dos respetivos equipamentos, uma dimensão imobiliária a partir da qual, se associa uma lógica, fundamentalmente, económica do *resort*. É sobre esta perspetiva que assenta a nossa abordagem. A síntese das principais razões que explicam a integração do imobiliário na esfera do turismo é apresentada de seguida, para posteriormente, expormos os nossos argumentos sobre a importância desta dimensão.

As novas tendências ao nível dos comportamentos e das motivações da procura contribuíram para o aparecimento de soluções de alojamento alternativas ao tradicional negócio hoteleiro. Sobre esta evolução, Lobo afirma que se trata de uma:

“reação que (...) tem alimentado o ensaio de soluções inovadoras, que questionam o próprio conceito de hotel, avançando com modelos alternativos de alojamento. Para esse debate têm contribuído arquitetos e designers, que voltam a ser entendidos como “valor diferencial” na produção do território do turismo”.

(Lobo, 2013, p. 40)

O *resort* participa nestas soluções indo ao encontro das expectativas fundado numa procura interessada em lugares de estadia e/ou acolhimento privilegiados, particularmente no litoral, e que alimentam o fenómeno do turismo residencial (cf. Capítulo 2.1) ¹²⁹.

Em Portugal, o peso da oferta imobiliária na composição do *resort* também é um reflexo do peso crescente da “*indústria imobiliária*” na economia nacional. A associação dos setores do imobiliário e do turismo revelou-se um meio de exponenciar a capitalização do produto. Carvalho e Martins (2016) explicam esta evolução. A hotelaria constituiu durante muito tempo o negócio tradicional do alojamento turístico. Segundo estes autores, este *core business* evoluiu (nomeadamente no sul da Europa e principalmente para as zonas costeiras) no sentido de adicionar ao negócio hoteleiro, a venda de direitos temporários a instalações de alojamento. A aquisição destes direitos implicou, para os proprietários, a possibilidade de, além de utilizar os alojamentos, obter rendimentos cedendo-os a terceiros, muitas vezes sob a gestão da administração do hotel. Demorou pouco tempo para a possibilidade de alienar lotes ou unidades imobiliárias, concedendo ao comprador, um direito real sobre o imóvel com os mesmos objetivos, ou seja, usufruto e/ou ativos de renda) à margem do controlo da tutela do turismo. As margens do negócio eram atrativas e a componente imobiliária do turismo ganhou protagonismo, no que se refere à ocupação territorial de vários destinos. A Espanha liderou esse processo na Europa, enquanto Portugal só começou na década de 1990 (Carvalho e Martins, 2016, p. 291).

Mais tarde, as políticas reforçaram a tendência crescente do investimento privado neste segmento de mercado, estimulada pela fase ascendente do ciclo económico pré-crise 2008 que parecia capaz de absorver o excedente, enquanto a procura parecia estar aberta ao negócio, ao consumo de crédito e à rentabilidade

¹²⁹ Esta tendência é mesmo apontada, por alguns autores, como um dos motores da urbanização de diversas regiões costeiras do Mediterrâneo (Hof e Blázquez-Salom, 2013; Mazón e Aledo, 2005; Millán Escriche, 2009; O'Reilly, 2007; Williams e Hall, 2000).

associada à aquisição de casa de férias. O apoio da banca no financiamento dos empréstimos abrangia não só a procura, como também os promotores e construtores (cf. Capítulo 2.2).

“*Isto não é turismo!*” Esta expressão, frequentemente utilizada e resultante da analogia entre o turismo e o imobiliário, está associada à dinâmica perversa da natureza meramente imobiliária do negócio dito “turístico”. São extensos os casos de urbanizações licenciadas com o selo do turismo, espalhados ao longo do litoral que seguem a lógica do “*laissez faire, laissez passer*”. Esta posição que ressalta da relação entre o turismo e o imobiliário é, porventura, apoiada por posições justificadas e provas irrefutáveis no território nacional (Pardal, 2012; Rodrigues, 2011). A preocupação ambiental ocupa um lugar particular no debate territorial, sobretudo quando as questões relativas à conservação do ambiente são colocadas em causa por valores económicos que falam mais alto.

A dimensão imobiliária está no centro da problemática do desenvolvimento do *resort* por atender duplamente a um imperativo financeiro que se verifica na fase inicial do processo de urbanização e, posteriormente, na fase da respetiva exploração¹³⁰.

No momento da construção, o princípio de financiamento do *resort* é suportado pela alienação do produto imobiliário (lotes e/ou edificações) permitindo um retorno a curto prazo do capital investido nas obras de urbanização e nos equipamentos turísticos. Esta dinâmica assegura uma imagem coerente da construção do *resort* no seu todo, com o desenvolvimento simultâneo de todas as componentes do assentamento. Por outro lado, é eliminado o risco de um modelo de negócio baseado apenas na exploração turística dependente de uma procura sazonal e aleatória. Este processo é ainda apoiado pela banca na concessão de crédito, pelo Estado ao nível de incentivos fiscais e de apoios financeiros dos fundos europeus. Depois da construção, já na fase plena da exploração turística, os ativos provenientes do pagamento da prestação do “condomínio” contribuem para a gestão do empreendimento ao cobrir uma parte significativa dos custos de manutenção (segurança privada, espaços coletivos, etc.).

Num segundo plano, participam lógicas de criação de valor decorrente da incorporação de especificidades do imobiliário nas esferas turística e urbanística, cuja correlação participa na valorização, não só do bem imobiliário, como do *resort*, nomeadamente, a localização, a qualidade do produto arquitetónico, o vínculo espacial com o equipamento âncora ou com a paisagem envolvente¹³¹. A questão da localização e da qualidade do produto arquitetónico dispensa explicações. No que toca à relação que se estabelece entre o produto imobiliário e os recursos turísticos presentes decorrente da respetiva implantação, tomamos por exemplo, o campo de golfe, um dos equipamentos turísticos mais presentes nos *resorts* nacionais (KPMG GOLF

¹³⁰ Esta perspetiva económica da dimensão imobiliária foi descrita por François (2007), aplicado às “*stations intégrées de troisième génération*” (1962-1973). Trata-se uma das quatro gerações de resorts de desportos de inverno dos Alpes Franceses estudados por Rémy Knafou (1978), que assume similaridades com o nosso objeto de estudo.

¹³¹ Adaptámos as principais especificidades identificadas por Carvalho (2005): localização, qualidade do produto arquitetónico elevado valor individual, os direitos de propriedade.

ADVISORY, 2015). É notório o aproveitamento das qualidades ambientais proporcionadas pelos campos (extensão de espaços verdes, a morfologia natural do terreno, a vegetação, o silêncio) no acrescentar valor económico às edificações. Razão pela qual, Hornillos (2010) afirmou que o campo de golfe representa o equipamento ideal para o desenvolvimento dos *resorts* por várias razões: a morfologia distinta do campo, a necessidade de espaços verdes no complexo inteiro, o prestígio e exclusividade que representa e o preço¹³². Estes atributos contribuem para o “*elevado valor individual*” do imóvel associado a este segmento de mercado onde prevalecem unidades de alojamento inseridas em empreendimentos com classificação de 4 e 5 estrelas, em relação aos demais (CI, 2018).

Finalmente, a indissociabilidade entre bem imóvel e direitos de propriedade também é objeto de discussão da dimensão imobiliária do *resort*. Quem adquire um imóvel num *resort* fica adstrito a um regime geral de direitos e deveres que varia em função do enquadramento normativo que guiou o licenciamento do respetivo empreendimento. Esta diversidade dá o mote para analisar a evolução e a natureza da exploração do produto imobiliário no contexto da regulação turística.

Analisando as perspetivas da oferta e procura, o produto imobiliário tem uma capacidade inata de capitalização económica e de acumulação de valor que se reparte pelos principais atores que vão desde os promotores do empreendimento aos proprietários das casas, sem esquecer a banca que assegura o financiamento pela via do crédito em várias direções (Figura 25).

PRODUTO URBANÍSTICO

O resort enquanto produto urbanístico apoia-se na definição de produção do espaço “*que exprime a ideia de espaço geográfico enquanto realidade material e fruto da representação psicossocial que não deriva de processo natural, antes (...) uma realidade coletiva da sociedade*” (Lévy e Lussault, 2003, p. 746). A nossa interpretação foca os objetivos desta investigação e, portanto, enquanto fruto de um compromisso social, focamo-nos na regulação sobre quem produz o espaço, privilegiamos o papel dos agentes públicos e privados; sobre a escala, esta assenta ao nível local, cuja chave de leitura é orientada para o assentamento propriamente dito e para a relação que se estabelece com a estrutura urbana e territorial e; sobre a realidade material, esta

¹³² Para o conjunto do resort, o golfe é um meio alternativo de mitigar os efeitos da sazonalidade que atormentam as áreas turísticas mas é sobretudo um meio de valorização económica. Alguns autores espanhóis estudaram as lógicas físicas e funcionais dos campos de golfe em estreita relação com os espaços de produção turístico-residencial, nomeadamente Hornillos (2010), na região de Múrcia e Villar & Fernández (2013), em Alicante. Estes últimos basearam-se na literatura americana [Jones, 1974; Phillips, 1986; Muirhead, 1994; Mulvihill, 2001] para explorar o uso da paisagem do golfe no âmbito do desenho de áreas residenciais em torno de amenidades turísticas para extrair o máximo de rendimento paisagístico-imobiliário e identificam cinco modelos teóricos de desenho decorrentes da função do campo de golfe e do propósito do promotor que, em conjunto, influenciam o preço final das vivendas (Villar Lamas e Fernández Tabales, 2013, p. 365).

exprime a vocação turística do *resort*. Mas é também um produto urbanístico, na medida em que é comercializado no seu conjunto através de redes de negócios especializadas.

A vocação turística do *resort* produz uma imagem e uma legibilidade própria que é refletida no desenho urbano. Segundo Lama (1995), o desenho urbano refere-se à “*estrutura e ao desenho daquilo que une e relaciona (...) os diferentes elementos morfológicos*” do qual se junta o “*instrumento da operação urbanística*”, constituindo uma das componentes do planeamento urbanístico. A atitude de desenhar o meio urbano reflete, assim, dois propósitos: por um lado, a conceção de “*espaços adaptados a um programa de acontecimentos que poderão aí ocorrer*” (Pardal, Costa Lobo e Correia, 2000, p. 1), e por outro, o cumprimento da normativa urbanística existente.

No contexto da urbanização turística, a atenção volta-se para o consumo, a recreação e o lazer. Patrick Mullins (1991) institui o termo *urbanização turística* nos anos 90 para designar a forma de produção do espaço urbano pós-fordista e pós-moderno, sustentado pelo lazer por ser induzido, essencial ou exclusivamente, pelo turismo. Na verdade, o turismo leva à reprodução ou exploração de ambientes específicos (*cf.* Capítulo 1). No rol da urbanização turística, o *resort* é considerado um dos casos mais óbvios por se tratar de uma recriação artificial que permite:

“um programa mais extenso e a conjugação de mais funções na mesma parcela territorial. É um modelo híbrido, entre as economias do trabalho e do lazer, o retiro para congressos empresariais e a prática do golfe, do hipismo e dos desportos náuticos.”

(Mendes e Láia, 2013)

Mullins (1991, p. 331) afirma: “*spatially different because it is socially different; [and] symbolically distinctive, with the urban symbols acting as lures to tourists*”.

Mas será esta recriação urbana tão diferente de alguns modelos do espaço urbano canónico, do ponto de vista físico e espacial? A recriação protagonizada pelo *resort* que temos vindo a assistir em áreas pouco urbanizadas advém da fusão das componentes turística e imobiliária que se assumem, como já foi referido atrás, como forças de acumulação económica¹³³. O produto destas forças é materializado através de atributos urbanos ou, pelo menos, urbanísticos. Estes atributos manifestam-se ao nível da ocupação territorial, da edificação, da densidade, da infraestruturação, dos usos e atividades que pouco têm a ver com o espaço ou com a economia rural e, representam antes uma natureza urbana de vocação turística, que se desenvolve associada ao

¹³³ Como descrevem Villar e Fernandez (2013, p. 358) volvemos deste modo à essência do *resort* enquanto produto urbanístico, inserindo num processo maior de formação de territórios turísticos, uma “*yuxtaposición y fusión de usos residenciales y turísticos, conformación espacial ésta, además, que aparece subordinada a las citadas lógicas de acumulación de capital a corto plazo, en detrimento de un diseño territorial a medio-largo plazo con mayor sostenibilidad ambiental, social e incluso económica*” (Faulkner, Moscardo y Laws, [2001]; Artigues y Rullán, [2007]; Équipe MIT, [2011], todos cit. por Villar e Fernández, 2013).

fenómeno da urbanização extensiva, enquanto assiste ao processo de desruralização, muito embora os critérios atuais de localização e a distribuição dos grandes empreendimentos turísticos se destinem ao solo rústico. Afirmamos deste modo que o *resort*, na sua materialidade e fisicidade, enquanto objeto material e territorial, mune-se do mesmo instrumental morfológico que compõe o espaço urbano, ainda que os propósitos que lhes estão inerentes, por um lado, e a imagem e espacialidade que daí resulta, por outro, sejam substancialmente diferentes do tradicional espaço urbano.

Em relação à normativa urbanística, esta foi sendo constituída e desenvolvida visando a criação de uma ordem e um corpo de critérios que ditam as características visíveis da forma. A regulação, onde se incluem os instrumentos de gestão territorial, apresenta orientações e diretrizes, determinando com alguma flexibilidade a implantação e execução deste tipo de empreendimento no território, nomeadamente nos PROT e planos territoriais vigentes. Todavia os PU, mas especialmente os PP, têm sido os planos mais favoráveis e vocacionados para definir a forma urbana de cada projeto individual e da sua relação com a envolvente. Estes planos visam alcançar um compromisso entre a materialização das soluções de estrutura e de desenho segundo as definições de uso do solo e o regime de edificação e, os diversos agentes de desenvolvimento, no respeito pelo ordenamento do território (Pardal, Correia e Lobo, 1998). As normas definidas refletidas no desenho urbano são preponderantes no processo de planeamento mas, igualmente, no da gestão urbanística em todas as suas vertentes.

Em concreto, falamos na “métrica” do espaço urbano (áreas mínimas de intervenção, áreas e formas de implantação de construções, altura das construções, dimensionamento de espaços exteriores urbanos), na organização das circulações e na definição da imagem e da paisagem urbana (cf. *ibidem*), esta também focada na vocação do espaço (e.g. o número de camas, o número de estabelecimentos hoteleiros, os equipamentos mínimos).

Assim, a perspetiva de desenho urbano traduz o carácter funcional que gira em torno do consumo de bens e serviços e, o carácter material do *resort*, constituído pelos elementos morfológicos individuais e pela imagem coletiva que resulta da relação entre todos esses elementos. Em conjunto, formam um cenário onde se reproduzem formas urbanas que, não obstante os visitantes creem ser díspares, se materializam através dos mesmos elementos que edificam o espaço urbano do quotidiano.

Na perspetiva do desenho urbano, o objetivo consiste em conduzir o visitante a sentir-se num espaço de qualidade superior, através da conceção de um cenário composto pela relação entre os vários objetos. Tal propósito inspira, para o visitante, a construção de uma imagem mental da forma e do espaço. Tendo em conta que o *resort* é, acima de tudo, um espaço de consumo, a imagem que povoa o imaginário do observador incorpora uma disposição de qualidades ou atributos que levam esse observador a “consumir” esse espaço.

De facto, é hoje consensual, a importância da imagem no processo de tomada de decisão no âmbito turístico (Beerli e Martín, 2004; Gallarza, Saura e García, 2002; Hunt, 1975). Por exemplo, Lobo dá importância atribuída à dimensão arquitetónica como “*dispositivo de atração turística e de distinção social*” bastante evidente

no caso da *Segunda Residência* e do *Resort Turístico* que se assumem como verdadeiros catálogos de arquiteturas adaptados aos gostos da procura (Lobo, 2013, p. 1550). Por seu turno, Cavaco (2005) faz um retrato interessante sobre a preferência dos turistas que ressalta a importância dos atributos espaciais e o significado que estes representam em termos sociais:

(...) lugares urbanizados, densos e com concentração, de preferência próximos de espaços de rarefação humana, uma cidade ideal, utópica, fora do tempo e do espaço, sem qualquer problema ou risco, e consagrada sobretudo à recreação, como sublinha a Équipe MIT [2002, p. 288]. Mas, ao mesmo tempo, dispor de espaço é prestigiante. O espaço é mesmo um luxo das sociedades modernas e abastadas, seja pelo preço do terreno, seja sobretudo pelos custos de funcionamento e manutenção: o isolamento exige mobilidades individuais, serviços do quotidiano personalizados, infraestruturas e equipamentos extensos e subtilizados, vigilâncias e conservações dispendiosas. (...)

(Cavaco, 2005, p. 421).

A formação da imagem ambiental é explicada por K. Lynch, numa das suas obras mais emblemáticas *A Imagem da Cidade*¹³⁴, onde o autor argumenta que esta resulta de um processo interativo entre o observador e objeto observado. Esta dupla ligação é constituída pela observação de uma realidade concreta. Ao transpormos para o espaço que nos interessa, podemos referir-nos, por exemplo, ao green do campo de golfe, à vista para o mar, ou à praça comercial, objetos que são apreendidos e interpretados de forma distinta pelo observador por diversas razões de ordem sociocultural e decorrente dos seus propósitos individuais. O mesmo green do campo de golfe pode ser um espaço familiar para um observador, mas também pode ser um espaço de descoberta para outro. Daí que *“aquilo que se vê é baseado na forma exterior, mas a forma como isso se interpreta e organiza e como se dirige a atenção afecta, por sua vez, o que é visto”* (Lynch, 1989, p. 144). Urry [1990], [1995] e Hall [1998] reforçam esta ideia, afirmando que *“Tourism is essentially place-based and involves the production of destination identity at different scales”* (cit. por Dredge e Jenkins, 2003).

A construção de uma imagem mental coletiva é também alimentada por meio de técnicas de promoção e marketing a cargo dos agentes privados (em parceria com entidades públicas) que comercializam o *resort* como produto final, com base na prestação de serviços e de uma experiência que, acima de tudo, está dependente da imagem, do desenho e do planeamento urbanístico.

Recorremos à perspetiva do marketing através dos resultados de um estudo empírico conduzido por Beerli & Martín (2004) que demonstra isso mesmo. Segundo as autoras, o conceito de imagem traduz-se num:

“concept formed by the consumer’s reasoned and emotional interpretation as the consequence of two closely interrelated components: perceptive / cognitive evaluations referring to the individual’s own knowledge and beliefs about the

¹³⁴ Obra publicada originalmente em 1960. Título original: *The Image of the city*.

object (an evaluation of the perceived attributes of the object), and affective appraisals relating to an individual's feeling towards the object"

(Beerli e Martín, 2004, p. 658)(Beerli e Martín, 2004, p. 658)

A componente cognitiva antecede a componente afetiva, mas ambas contribuem para a percepção do objeto. As autoras procuraram estabelecer um modelo funcional para medir a percepção da imagem do destino turístico. A problemática e os objetivos do estudo fogem do nosso enfoque. Todavia chama-nos a atenção por incluir na metodologia, um vasto conjunto de atributos físicos que compõem geralmente os espaços turísticos. Das nove dimensões apresentadas, os atributos mencionados em quatro delas refletem uma natureza exclusivamente física e espacial ("Natural resources", "General infrastructure", "Tourist infrastructure", "Tourist leisure and recreation") enquanto noutras duas, possui um cariz complementar ("Cultural, History, and Art"; "Natural environment"), o que manifesta visivelmente o papel influente dos elementos integrantes do espaço natural e do espaço produzido na estrutura e formação da imagem do destino (e.g. a vegetação, a praia, os campos de golfe ou a qualidade dos acessos rodoviários), embora se reconheça que não sejam os únicos, pois os aspetos económicos, sociais, culturais e pessoais também fazem parte do processo.

Adotando, uma postura operativa, Kevin Lynch (1989) identifica vários fatores que influenciam a imagem: "os elementos físicos perceptíveis, o significado *social de uma área, a sua função, a sua história e até o seu nome*". Em relação aos primeiros, o autor atribui-lhes três componentes indissociáveis: "*identidade*" que implica a distinção de um objeto pelo seu carácter singular e individual; "*estrutura*", no que respeita à composição espacial do objeto em relação ao observador e outros objetos; e "*significado*" ou seja, a relação ou o sentido que se estabelece entre o objeto e observador (Lynch, 1989, p. 57).

Segundo Lynch "*a identificação do objeto implica a sua distinção de outras coisas, o seu reconhecimento como uma entidade separável* (1989, p. 18)". Esta qualidade ajusta-se à natureza espacial do *resort* enquanto empreendimento turístico isolado que surge à margem da estrutura urbana. A relação estrutural ou espacial do objeto, o *resort*, é sustentada pelos mesmos elementos físicos estruturais, determinados por Lynch (1989) que caracterizam a urbanização aliada às práticas do quotidiano, como são, as vias, os limites, os bairros, os cruzamentos, os elementos marcantes, mas nalguns casos, diferem em termos de vocação e utilização. E embora o *resort* surja à margem da estrutura urbana territorial, encontra-se necessariamente vinculado a ela (Hornillos, 2010, p. 17), através da rede de infraestruturas ou de equipamentos e serviços gerais.

Na mesma linha de Lynch (1989, p. 19), admitimos a importância do significado, mas também lhe reconhecemos a sua índole complexa e variada, que transpõe os limites desta tese¹³⁵.

A visão estrutural de Lynch sustenta a nossa premissa direcionada pelos processos e pelos elementos físicos que materializam a estrutura e organização do espaço¹³⁶ que também participa na fundamentação de uma abordagem metodológica ancorada na morfologia urbana para a leitura do produto urbanístico (Figura 26).

¹³⁵ Estas componentes encontram-se presentes noutras abordagens (Stock, 2006; Relph, 1986). Focado na identidade espacial, Stock (2006, p. 2) suscita a questão “*Les identités construisent les territoires ou les territoires construisent les identités?*” e recorre à perspectiva geográfica a partir da qual explora diferentes pontos de vista. A primeira delas baseia-se no pressuposto que *a identidade espacial é parte da identidade de um espaço*. Assume deste modo, a identidade, como já aludia Lynch, como característica distintiva de um lugar em relação a outros. Lussault (2003:480, cit. por Stock, 2006) destaca três características relacionando atributos de posição (o sítio, a situação, os limites do objecto), de configuração associada à organização material do objecto e finalmente de substância e valor, ou seja, a organização ideal do objecto. Mas a ideia trazida por Relph (1986, cit. por Stock, 2006) onde defende que “*l’identité est aussi un partage de certains attributs avec d’autres lieux*” vem reforçar a necessidade de transpor as fronteiras físicas do objecto que observamos. O segundo entendimento que dá resposta à questão colocada por Stock adota como pressuposto *a identidade espacial como referência geográfica da identidade*. Esta visão refuta que a identidade espacial seja a única ligação entre o observador e o espaço. Embora não a negue, insiste na dimensão simbólica que é vertida entre os indivíduos e os espaços a partir das ações praticadas, independentemente do seu propósito e que ganhou relevância com a expressão crescente da mobilidade geográfica. Importa, assim, reter nestas duas aceções que a identidade, dita singularidade, constrói-se não só em termos de representação física do espaço, mas também da funcionalidade e do uso que lhe damos que se reflete nas relações e na prática entre os indivíduos e o espaço.

¹³⁶ O nosso estudo admite a importância da relação do objeto estrutural com o observador, assim como a componente do significado, mas optámos por beneficiar apenas as componentes físicas da imagem do resort.

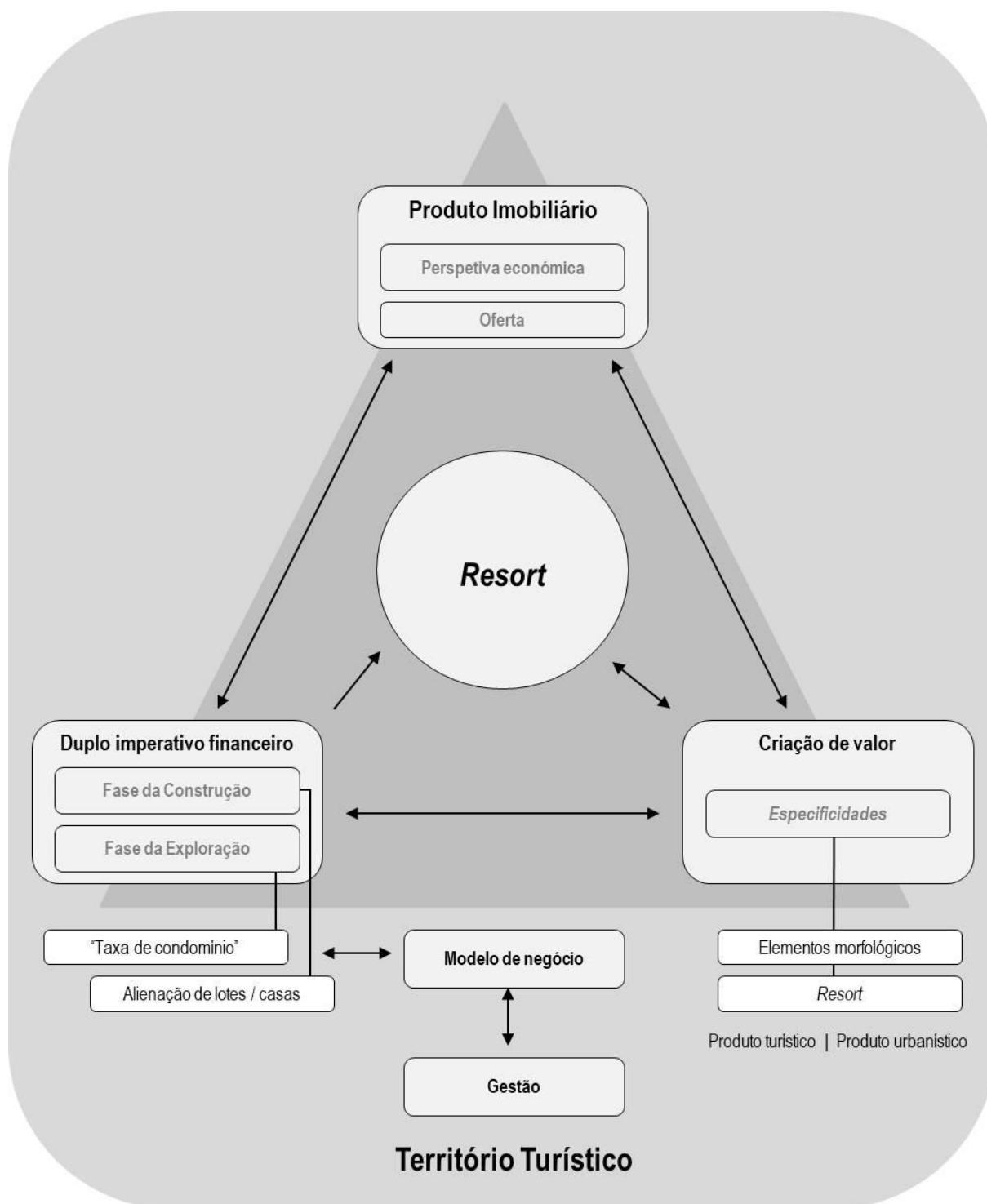


Figura 25 – Resort: Produto Imobiliário
Fonte: Elaboração própria.

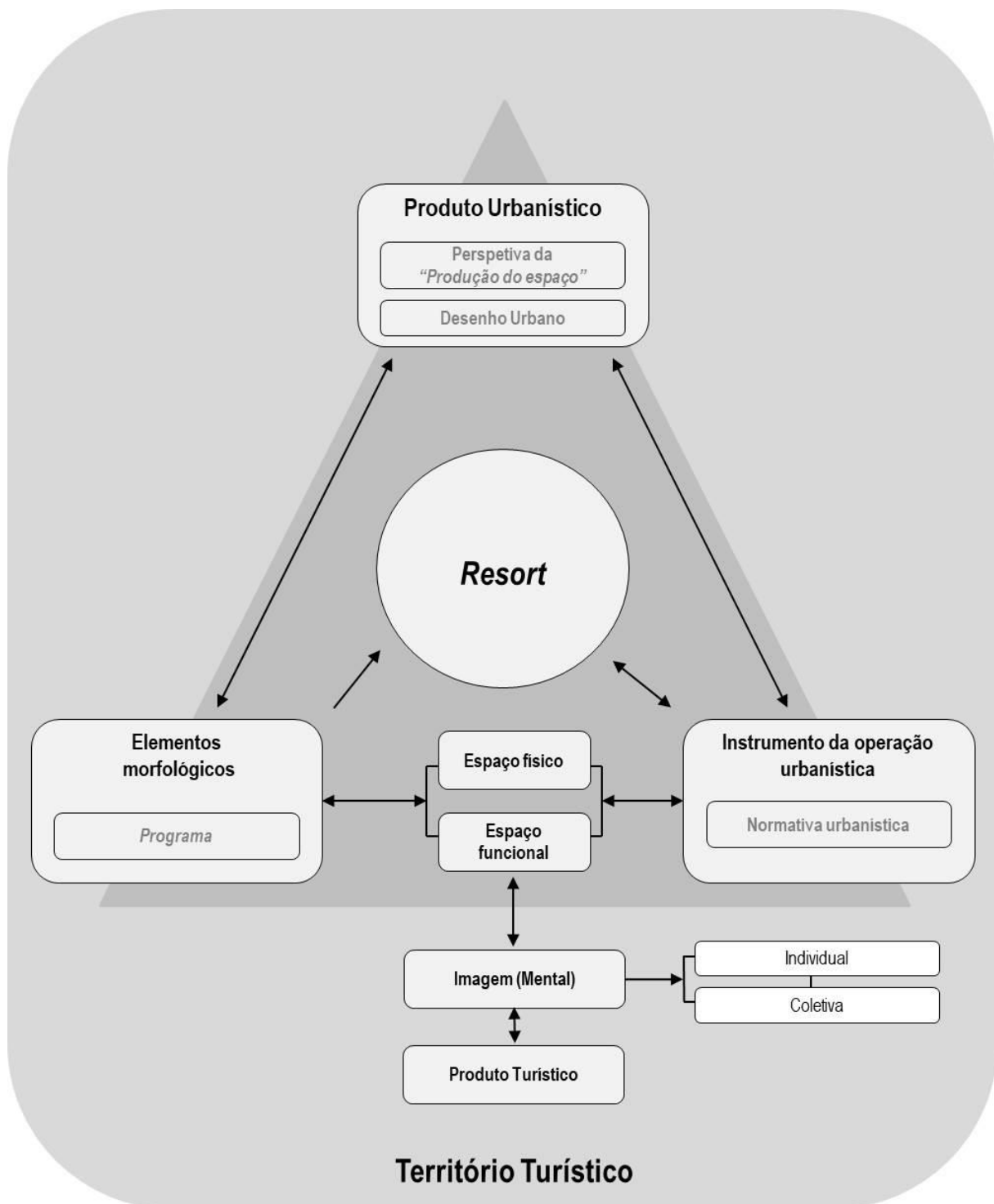


Figura 26 – Resort: Produto Urbanístico
Fonte: Elaboração própria.

3.3.2. ABORDAGEM INSTRUMENTAL: UMA GRELHA DE ANÁLISE MULTIESCALAR

Por se considerar que a compreensão do sistema de produção do *resort* depende de uma abordagem sistêmica, a grelha de análise estrutura-se de acordo com dois níveis: um primeiro nível apoiado na análise contextual e evolutiva da política económica nacional do turismo e da passagem do quadro regulador à escala regional claramente setorial para instrumentos de planeamento mais integrados; e um segundo nível, apoiado no estudo de caso que remete para a análise do processo de urbanização, enfatizando a forma física, espacial e funcional do *resort*. Deste modo, para além de identificar os fatores que levaram à génese e ao desenvolvimento do modelo de urbanização do *resort*, procuramos conceber um diagnóstico sobre a sua condição urbana e urbanística (Figura 27).

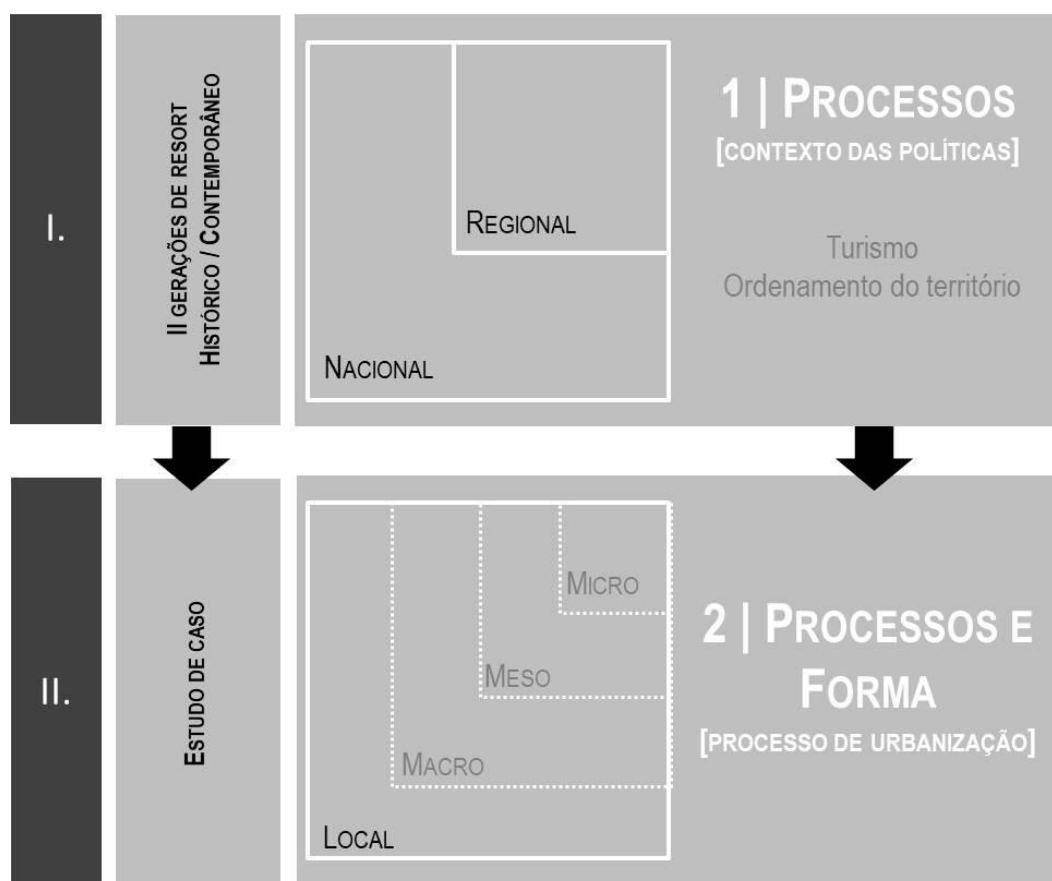


Figura 27 – Grelha de análise multiescalar:
Fonte: Elaboração própria.

VISÃO SOBRE AS POLÍTICAS

Segundo Allain (2004, p. 25), o entendimento da forma urbana depende do conhecimento do contexto que é sustentado pela “*ação conjugada e interactiva*” de processos políticos e socioeconómicos que ocorrem em espaços que se distinguem pela sua localização. Esta primeira leitura consiste, assim, numa pré-condição indispensável antes de qualquer intercessão sobre a dimensão territorial.

Nestes termos, os alicerces desta grelha assentam, em primeiro lugar, na análise dos processos considerando as duas gerações de *resorts* já identificadas e caracterizadas no subcapítulo 3.2, que resultaram de diferentes contextos de regulação.

Adaptando a visão deste autor, a compreensão da génese e desenvolvimento do *resort* em cada fase da ocupação turística baseia-se numa leitura crítica de vários aspetos dos processos que recaem na análise da regulação, traduzindo-se na: i) *análise das políticas* de turismo e de ordenamento do território, recorrendo a alguns dos seus principais instrumentos; ii) *na análise dos processos de licenciamento* através dos regimes jurídicos dos empreendimentos turísticos e da urbanização e edificação e; iii) no funcionamento dos *resorts*. Esta leitura é acompanhada pela dinâmica da atividade turística que se revela como um dos grandes motores da atividade construtiva imobiliária e turística e, conseqüentemente, da emergência de modelos de urbanização distintos da urbanização tradicional, também sujeitos às flutuações de mercado.

No quadro da análise respeitante às duas gerações de *resorts*, justificava-se cruzar as reflexões com casos concretos e, por isso, recorreremos aos casos de estudo do projeto Espacetur, que se repartem pelos municípios de Loulé, Grândola e Óbidos.¹³⁷

Apesar de admitirmos, em primeira mão, que a espacialização dos espaços e funções turísticas não depende apenas de opções políticas, projetos setoriais e instrumentos que orientam as práticas, mas também da interação entre os agentes (administrações, promotores, residentes e turistas), que enfrentam condicionalismos externos gerados a várias escalas (incertezas, variações e oportunidades), esta investigação procura uma visão reflexiva do papel da regulação, como forma de chegar a práticas futuras mais adequadas e ajustadas às particularidades desta forma de ocupação turística; razão pela qual se pretende dar, nesta primeira parte, maior visibilidade a esta componente.

Admitimos ainda que a inclusão de uma terceira dimensão aplicada à governança e ao *papel dos atores*¹³⁸ daria uma perspetiva mais completa à compreensão do processo de produção do *resort*, se fosse

¹³⁷ Vilamoura, Vale do Lobo, Quinta do Lago, Praia d'el Rey, Tróia Resort correspondem aos *resorts* históricos ou de primeira geração; Bom Sucesso Resort, Quintas de Óbidos, West Cliffs, Pestana Tróia Eco-Resort & Residences correspondem aos *resorts* contemporâneos ou de segunda geração.

¹³⁸ Os atores dividem-se em duas componentes: por um lado, os intervenientes no processo de urbanização onde se incluiu os promotores e as instituições públicas competentes ou participantes no licenciamento que damos maior destaque nesta investigação e, por outro, os segmentos-alvo do *resort* que resulta de um processo de segmentação de mercado que direcionou a oferta do produto a um perfil e às exigências de um público com elevados recursos económicos do qual ressaltam ligações entre o domínio da experiência turística e uma cultura *neorresidente* que conforma um quadro híbrido e complexo. A respeito das características da procura, sugere-se o trabalho de Santos e Esperança (2011) e de Patuleia (2012).

avaliado o sistema complexo de relações, ora na fase de concepção e planeamento, ora nos modelos de gestão e exploração, por forma a averiguar como se tem traduzido no território o compromisso recíproco de cooperação e compatibilização destas políticas no exercício das várias competências, identificando os processos, as práticas e o quadro de relações entre os diversos atores intervenientes. Embora esta investigação não tenha assumido como objetivo específico a análise detalhada deste sistema de relações, julgamos que o papel dos atores intervenientes e reguladores está, pelo menos, implícito na análise dos processos que nos propomos realizar.

VISÃO SOBRE UM TERRITÓRIO

A formalização do objeto empírico constituiu um dos pressupostos que veio permitir operacionalizar a investigação empírica, nomeadamente através da definição do campo de análise submetido ao trabalho de observação, e que se pretende circunscrever ao nível do espaço e do tempo.

A leitura e a interpretação do processo de produção dos *resorts* a partir da dimensão urbana e urbanística implicam, à partida, que sejam apreendidos como lugares turísticos que integram territórios que suportam uma atividade turística e que são influenciados simultaneamente pelas lógicas das políticas, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença¹³⁹.

Assim, foi assumido um estudo de caso na variante *multicaso* por considerar várias unidades de análise orientado por uma tática analítica e evolutiva da ocupação turística, serve o pleno cumprimento dos objetivos da investigação. A estratégia de pesquisa foi sustentada por um referencial teórico que assinala as questões de fundo do estudo e uma compilação de dados obtidos por diversas técnicas de levantamento e múltiplas fontes.¹⁴⁰

¹³⁹ Finalmente sentimos a necessidade de marcar a nossa posição na interpretação dos conceitos de lugar e território turístico no âmbito desta investigação. A abordagem supõe um olhar “introvertido” fixado num estado equilibrado entre o produto turístico, o produto imobiliário e o produto urbanístico, em relação a um olhar “extrovertido” sobre o conjunto. Nestes termos, o *resort* assume-se como um lugar turístico *ex-nihilo*, ou seja, uma unidade espacial complexa de menor dimensão, em comparação com o território. É um objeto dinâmico identificável por ser facilmente delimitado através dos seus elementos espaciais constituintes e das práticas que nele ocorrem; o seu funcionamento decorre de um quadro de relações mais ou menos complexas e de natureza diversa para garantir eficiência e qualidade na gestão de serviços e espaços. O lugar pode alterar-se ao longo do tempo e influenciar o conjunto, ou seja, o território. Por sua vez, o território turístico é resultado de uma rede de lugares. Não sendo composto unicamente por lugares turísticos, admitindo antes, a coexistência de uma variedade de lugares: sejam eles turísticos ou não e com graus de urbanidade diferenciados. A lógica funcional marcada pelo predomínio da função turística pode ser um dos critérios que apoia a sua delimitação. É uma realidade complexa em termos de dinâmicas socio-espaciais e coletiva na medida em que pressupõe a existência de um sistema de governança composto por agentes e atores públicos e privados que se interrelaciona com outras escalas. Em ambos os casos, é assegurado um conjunto de bens e serviços que gravitam em torno de elementos atrativos e, que no seu conjunto respondem às expectativas e às necessidades de um segmento de mercado do qual se acresce um valor simbólico, ou seja, pode representar um produto turístico global.

¹⁴⁰ As questões metodológicas em torno da definição da abordagem que melhor se adequava aos objetivos desta investigação foram recolhidas a partir dos contributos de Quivy e Campenhout (2008) e de Yin (1994).

Propomo-nos estudar o município de Óbidos (Oeste, região Centro) que concentra na sua área costeira cinco *resorts* ancorados ao turismo residencial e à promoção do golfe. A seleção deste município é uma mais-valia enquanto estudo de caso por reproduzir localmente o processo de produção e desenvolvimento do *resort*. A evolução da ocupação turística no litoral deste município, palco alternativo do território turístico do Algarve, está estreitamente ligada ao desenvolvimento de grandes projetos turístico-imobiliários, onde é possível identificar tensões, paradoxos e também sinergias entre o turismo e o território. De facto, estamos perante um universo complexo e simultaneamente rico, começando pela diversidade de empreendimentos representativos de distintos períodos, quadros regulatórios e dinâmicas de urbanização, relativamente à sua génese e desenvolvimento. As unidades de análise são a Praia d'el Rey que configura um *resort* de primeira geração enquanto, o Bom Sucesso *Resort*, o Royal Óbidos, as Quintas de Óbidos¹⁴¹ e o West Cliffs concebem o conjunto dos *resorts* de segunda geração.

A abordagem do estudo de caso também assenta nos processos e na forma visando obter um diagnóstico das dinâmicas políticas e territoriais implícitas com o processo de urbanização turística da área costeira de Óbidos. Para a leitura da forma, definiu-se uma chave de leitura que considera a natureza física, espacial e funcional do *resort* no território, realçando duas componentes: a componente urbanística, i.e., o assentamento propriamente dito e a componente urbano-territorial, relacionada com o ordenamento territorial, ainda que na ótica da estrutura de relação associada aos sistemas urbanos. A análise destas dinâmicas e a ponderação sobre as tendências de ocupação mais significativas constituem um exercício fundamental para a compreensão do estado atual do território e para fundamentar as opções a adotar, pelos agentes públicos, com o envolvimento dos privados e da população em geral, em matéria de planeamento e urbanização em correlação com a estratégia territorial da política de turismo.

O diagnóstico da dimensão urbana e urbanística procura descrever as principais transformações ocorridas, caracterizar as lógicas de produção destes lugares turísticos e identificar o rol de patologias que afetam o território, designadamente, a fragmentação da ocupação turística promovida por enclaves, a deficiente programação de equipamentos que regista carências e, simultaneamente, o excesso de oferta em determinados segmentos, etc. Esta sistematização de constrangimentos e oportunidades procura, acima de tudo, identificar os fatores críticos de sucesso que visam um desenvolvimento urbano e territorial mais sustentável.

Para concretizar o diagnóstico aprofundamos o estudo desenvolvido por Cavaco e Martins (2014), que recorre a variáveis espaciais e funcionais agrupadas em três grandes vetores morfológicos: redes, usos e densidades que se cruzam com três escalas de análise, consolidando-o com novos parâmetros e métricas espaciais para reforçar a componente quantitativa¹⁴² (Figura 28).

¹⁴¹ Apesar de não constituir um conjunto turístico nos termos da lei e de não incluir todos os critérios definidos nesta investigação para definir o nosso objeto de estudo, as semelhanças formais e processuais e as circunstâncias do desenvolvimento deste projeto não poderia ser anulado no contexto da análise morfológica da área de vocação turística de Óbidos.

¹⁴² Recorreu-se à utilização do Sistemas de Informação Geográfica.

As redes incorporam uma dimensão física e geográfica (do sítio e da situação) dizendo respeito à integração dos assentamentos turísticos na paisagem e nos sistemas de infraestruturas e equipamentos; os usos evidenciam uma componente mais funcional ao debruçar-se sobre o padrão de ocupação e utilização; e as densidades medem as relações entre uma determinada unidade morfológica e um conjunto de variáveis de natureza urbanística e populacional.

Nesta análise consideramos três escalas: (1) *Macroescala (área territorial)*. Traduz-se numa área com vocação turística do município em estudo, atendendo, com particular atenção, às áreas que concentram uma ampla oferta turística baseada em grandes empreendimentos com gestão integrada, não obstante a existência de outro tipo de urbanização. A delimitação desta área privilegia a concentração de grandes empreendimentos, a partir de elementos que a diferencia (*cf.* Buhalis, [2000] cit. por Patuleia, 2012, p. 70). Com base nesse pressuposto, foram respeitados limites das subsecções estatísticas (BGRI) para facilitar o tratamento e a comparação de dados destas áreas com os respetivos municípios; limites de plano; limites físicos (e.g. vias, cadastro) e a localização de equipamentos e serviços de vocação turística;

(2) *Mesoescala (resort – operação urbanística)*. Esta escala intermédia destaca individualmente os resorts contidos no limite da escala macro. No caso de Óbidos, foi considerado o limite da área de intervenção sujeito a parecer no âmbito dos procedimentos de controlo prévio (licenciamento), i.e., da operação de loteamento¹⁴³,

(3) *Microescala (lote / edificado)*. Neste âmbito espacial examinam-se a estrutura, configuração e relação entre lotes e o edificado. Como já foi referido atrás, no quadro do estudo da forma física e espacial, introduzimos a dimensão urbana e urbanística do assentamento turístico com base nesta estrutura multiescalar.

A partir da macroescala visamos atingir objetivos específicos sobre a intervenção urbana nos territórios selecionados, para avançar, na terceira parte desta investigação, com algumas linhas de orientação ou opções estratégicas aos diferentes modelos de ocupação tendo em vista uma política territorial integrada:

- | Obter uma visão de conjunto consistente e legível de um tipo de ocupação que resulta, em grande medida, de um somatório de múltiplas partes que se fecham em si mesmo e pouco articuladas;
- | Compreender em que medida a estrutura e a organização espacial dos assentamentos turísticos se vê condicionada ou determinada, a montante, pelas lógicas e modelos de regulação e, como ela própria condiciona, a jusante, os processos de governança na gestão dos espaços turísticos;
- | Identificar para cada tipo de *resort*, as contradições inerentes à espacialização/territorialização dos espaços turísticos, numa ótica de integração territorial.

¹⁴³ Noutras situações a delimitação do empreendimento poderia obedecer a outros critérios se este se enquadrasse na primeira geração. Como vimos no Capítulo 4, o resort histórico é em muitos casos demarcado pelos limites dos antepanos de urbanização, considerando as expansões decorrentes de planos territoriais mais recentes.

Os objetivos específicos a alcançar na *meso* e *microescala* pressupõem, fundamentalmente, o estudo de cada uma das peças que formam o puzzle e dar um contributo de ordem mais descritiva e analítica no conhecimento do desenho urbano dos assentamentos e das dinâmicas funcionais que o suportam:

- | Obter uma caracterização morfo-tipológica dos elementos que participam na estrutura e configuração material do assentamento, (e.g. impacte do desenho da rede viária na distribuição dos usos, a relação entre a implantação do edificado e o equipamento de animação autónimo, o tamanho do lote, etc.), i.e., uma leitura de base morfológica mais focada na arquitetura do território e do espaço edificado;
- | Identificar as lógicas conceituais (de natureza normativa, de mercado, económica) e as práticas urbanas que participaram no programa e desenho urbano.

Do ponto de vista da recolha e do tratamento de dados, utilizaram-se vários métodos e técnicas. Numa primeira instância, procedeu-se ao levantamento de dados estatísticos, instrumentos de planeamento territorial, processos de licenciamento, cartografia e outros documentos válidos para apoiar a caracterização dos assentamentos. Contámos com o apoio de várias entidades públicas e privadas que, além do fornecimento de elementos alfanuméricos e gráficos, demonstraram receptividade para a realização de entrevistas semiestruturadas seguindo uma matriz guia de perguntas relativamente abertas aos quadros gestores e técnicos das entidades promotoras sobre a composição, organização e funcionamento dos respetivos *resorts*¹⁴⁴. O método de observação direta com apoio mecânico foi realizado diversas vezes ao longo dos anos que decorreu esta investigação para um reconhecimento e acompanhamento do campo e aferindo a evolução da organização espacial e funcional do território em estudo. Enquanto ferramenta de trabalho com reconhecidas potencialidades, recorreu-se a um programa SIG - Sistemas de Informação Geográfica com o intuito de facilitar o tratamento dos dados provenientes de diferentes fontes, proceder a análises multicritério e proporcionar uma maior flexibilidade na representação da informação através da componente espacial.

ESCALA VETOR	MACRO	MESO	MICRO
OCUPAÇÃO TURÍSTICA	- Evolução do processo de planeamento e desenvolvimento da urbanização	-Licenciamento das operações urbanísticas	-
REDES	- Enquadramento da área de estudo no contexto das unidades de paisagem e dos	-Mobilidade e Estrutura da rede viária e relação	-

¹⁴⁴ O levantamento da maior parte dos dados foi realizada no âmbito do projeto Espacetur (2013-2015). A participação no projeto também foi determinante em relação ao rol de entrevistas realizadas, nomeadamente a membros da Câmara Municipal de Óbidos, quadros técnicos do Turismo de Portugal, I.P. e aos representantes dos promotores dos empreendimentos em estudo. No âmbito desta tese, também foram realizadas entrevistas ao longo do ano de 2019 com os quadros gestores e técnicos dos empreendimentos à exceção das Quintas de Óbidos para obter informações mais atualizadas.

	<p>sistemas naturais demarcados para efeitos de conservação da natureza e biodiversidade e dos valores culturais;</p> <p>- A integração dos assentamentos turísticos nos sistemas urbanos regionais, considerando a estrutura e hierarquia das redes de acessibilidade e de mobilidade (transportes), a localização e identificação dos equipamentos de utilização coletiva e das infraestruturas municipais;</p> <p>- A fragmentação da ocupação turística e a articulação morfológica e funcional entre os vários empreendimentos: lógica das relações que se estabelecem entre os diferentes assentamentos do ponto de vista da acessibilidade, dos equipamentos turísticos e das infraestruturas;</p>	<p>com a estrutura do loteamento;</p> <p>-Estrutura da rede de espaços coletivos;</p> <p>-Estrutura da rede de espaços naturais, incluindo espaços verdes.</p>	
Usos	-Dinâmica e Distribuição de diferentes tipos de ocupação.	<p>-Estrutura fundiária e a geometria da parcela;</p> <p>-Caracterização das áreas quanto ao uso e à distribuição das atividades.</p>	<p>-Dimensionamento e configurações dos lotes;</p> <p>-Usos e atividades do lote ou parcela;</p> <p>Caracterização do edificado.</p>
DENSIDADES	-Densidades ao nível das redes, usos e ocupação, população.	-Densidades e indicadores urbanísticos e parâmetros de edificabilidade.	-Densidade de implantação e ocupação ao lote. Edificado;

Figura 28 – Grelha de leitura multiescalar suportada pelos vetores redes, usos e densidades

Fonte: Adapt.a partir de Cavaco e Martins (2014).

4. GÉNESE E DESENVOLVIMENTO DO *RESORT* HISTÓRICO



No contexto de afirmação e democratização do turismo em Portugal e, embalado pela emergência do turismo balnear massificado, surgiram os primeiros investimentos para a concretização de grandes projetos vocacionados para um “*turismo de qualidade*” que deram origem a “*novos lugares*”. Depois de clarificada a noção de *resort* no quadro desta investigação, propomos compreender, no quadro da regulação, quais os processos e os mecanismos de produção, atendendo ao contexto, à génese e às regras que participaram no desenvolvimento destes “*novos lugares*”.

A apreciação é realizada sob uma abordagem analítica e normativa. A questão analítica da regulação discute o enquadramento do turismo na política económica, através dos planos de fomento e da estratégia do “*turismo de qualidade*” ao privilegiar o turismo externo, em particular o de luxo. Esta estratégia foi o fio condutor de uma valorização prioritária de destinos litorais ancorados ao “*sol e mar*” que se coaduna com o surgimento dos *resorts históricos*. A questão normativa trata dos processos que estão na base da sua criação, organização e funcionamento. Nestes termos, privilegia-se a componente do planeamento territorial do turismo e dos seus instrumentos e da legislação específica do turismo¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Antepiano de urbanização da Quinta do Lago elaborado pela PLANAL SARL, 1970. Projeto consultado na CCDRA em 2016.

¹⁴⁶ No quadro desta reflexão, não podemos no entanto deixar de reconhecer a importância dos trabalhos desenvolvidos por vários autores (Brito, 2009, 2010; Cunha, 2012; Lobo, 2013; Machado, 2009) que contribuíram, através dos seus méritos analíticos, para a formulação desta narrativa acerca da urbanização turística que não pode ficar alheia

4.1. A AFIRMAÇÃO DO TURISMO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O turismo era já considerado uma atividade económica com grande potencial de crescimento nos primeiros governos da I República, não só por Portugal beneficiar de recursos turísticos para estimular a captação da procura, como também pela expectativa em torno da expansão deste fenómeno que se manifestava a vários níveis: em termos geográficos, através da redução do tempo das distâncias e a multiplicação dos destinos; em termos económicos, em resultado do aumento dos fluxos, refletia-se maior dinamismo da atividade e, portanto, mais receitas; e, em termos sociais, o turismo já não pertencia apenas aos mais privilegiados ao estender-se a todas as classes sociais. O crescimento da atividade turística era certo, só não se sabia o quanto iria crescer. O ritmo de crescimento do turismo acelerou ao longo da década de 50, mas o país mantinha-se longe do desempenho dos concorrentes diretos. Por forma a contrariar a tendência, foi desenhada uma nova frente de ação que começou pelo reconhecimento do turismo como setor estratégico do crescimento económico.

Procuramos neste ponto, contextualizar o reconhecimento do turismo no âmbito da política nacional de desenvolvimento económico e social, que culminou com a sua inclusão nos planos de fomento até à elaboração do primeiro instrumento da política setorial do turismo - Plano Nacional do Turismo e, simultaneamente, compreender as circunstâncias e as implicações, em termos de medidas aplicadas, de uma abordagem baseada no “*turismo de qualidade*”.

4.1.1. A ÂNCORA ESTRATÉGICA DO “*TURISMO DE QUALIDADE*”

Na década de 60 do século XX, viveram-se profundas alterações decorrentes de um período de crescimento económico acompanhado, por um lado, por intensivos progressos de ordem tecnológica que depressa se disseminaram aos meios de produção e aos meios de transporte e, por outro, por progressos sociais que proporcionaram, a vastas faixas de populações dos países mais desenvolvidos, em especial da Europa Ocidental, condições para viajar em tempo de férias (Barros, 2015; Lobo, 2010). O crescimento exponencial da procura com a chegada dos primeiros milhões de turistas para o litoral do país, que se destaca como espaço de lazer privilegiado, veio despontar uma disputa entre duas correntes no quadro das orientações da política de turismo nacional durante os trabalhos preparativos do Plano Intercalar de Fomento (PIF): a corrente do “turismo de massas” associada aos “menos ricos” *versus* a corrente do “turismo de qualidade”, associada aos “ricos”, que Cunha tão bem descreve (cf. 2012).

Citando este autor, a distinção entre os conceitos, assumida, em geral pelos responsáveis políticos da época, baseava-se no grau de riqueza que os turistas expunham e do gasto que realizavam¹⁴⁷. Assim, o turismo de qualidade era associado a:

“estratos da população que preferiam viajar individualmente ou em pequenos grupos e que, para isso, tinham condições, caracterizando-se por um princípio de seleção económica ou cultural” (...), enquanto o turismo de massas relacionava-se “com estratos de menor nível de rendimento, cujos gastos nos locais que visitavam era reduzidos, utilizando-se os meios de alojamento de menor categoria e limitando-se, em regra, a adquirir um pacote de viagem, previamente elaborado ou a viajar de automóvel para distâncias mais curtas”.

(Cunha, 2012, p. 160)

Vários indícios apontam para a preferência do turismo de qualidade, dito de ricos, por quem tinha responsabilidades na elaboração dos Planos de Fomento que marcaram um ponto de viragem na história do turismo ao ser integrado nos instrumentos da política económica nacional.

Basicamente, os Planos de Fomento preconizavam a evolução do modelo de desenvolvimento económico e social do País levado a cargo pelo Estado Novo a partir do pós-guerra¹⁴⁸. Estes planos podem ser definidos, em termos gerais, como instrumentos dinamizadores da política económica nacional orientadora dos recursos financeiros disponíveis para concretizar os investimentos previstos, organizados em vários programas setoriais¹⁴⁹. O turismo só começou a ficar abrangido na lista dos programas setoriais a partir do Plano Intercalar de Fomento (PIF) aprovado em 1964 e, mais tarde, no III Plano de Fomento, com maior destaque, sendo-lhe atribuído um papel motor no quadro geral da estratégia de desenvolvimento nacional, a par de outras atividades como as indústrias transformadoras e de construção.

¹⁴⁷ Na realidade, como já dizia Cavaco (2006, p. 408): “(...) o turismo tornou-se desde os anos 60 num fenómeno muito volumoso, “explosivo”, “democrático”, “popular”, organizado, “de massa”, que interessa uma grande parte das mesmas e não apenas as classes privilegiadas de antes. Partir de férias deixou de ser um acontecimento para se tornar quase uma banalidade.” Mais, deve-se antes falar em qualidade no contexto do turismo e, embora possa ser avaliada e influenciada pela subjetividade, prende-se essencialmente com o grau de satisfação do consumidor relativamente ao serviço que lhe é prestado e das características dos produtos/bens que adquire. A par desta leitura particular, a qualidade do produto turístico também pode ser avaliada numa perspetiva mais ampla enquanto produto global ou conjunto de toda a experiência realizada. Em ambas as perspetivas, o perfil de consumidor, em especial a sua condição económica é de longe a questão determinante. Alguns autores continuam a confrontar turismo de massas e turismo de qualidade ou turismo de elite em que o primeiro seria praticado em lugares destinados ao turismo onde impera a concentração de pessoas (em que a quantidade de turistas supera o número de residentes) e a saturação dos equipamentos e das infraestruturas e, o segundo é considerado como uma alternativa onde se encaixam novas mobilidades e práticas de lazer e turismo, como o turismo verde, o ecoturismo, o turismo cultural, o turismo de natureza em regiões relativamente isoladas e periféricas dos grandes centros urbanos (Deprest [1997], cit. por Cavaco, 2006).

¹⁴⁸ Foram aprovados os seguintes planos para os seguintes períodos: I Plano de Fomento (1953-1958); II Plano de Fomento (1959 -1964); o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967); e o III Plano de Fomento (1968-1973).

¹⁴⁹ Para uma panorâmica desta matéria ver Caeiro (2005).

A revelação dos números foi determinante para esta inclusão. As receitas obtidas com o turismo atingiram quase 16% das vendas totais de bens e serviços. Registava-se uma taxa de crescimento elevada e sem paralelo com outras atividades da balança de pagamentos (380% entre 1954 e 1963) e as estimativas levaram a admitir que o crescimento das receitas turísticas não iria abrandar nos anos posteriores. As vantagens do turismo sobre a balança de pagamentos eram reforçadas pelo reduzido volume de importações exigido pelos investimentos turísticos (Presidência do Conselho, 1964, p. 425). Estes valores colocaram o desenvolvimento turístico no núcleo da política nacional como condição indispensável para o crescimento económico.

O PIF defendia várias medidas delineadas com base numa estratégia oposta à construção da imagem turística “diferenciada” de António Ferro¹⁵⁰, tais como crédito turístico, regulamentação e incentivos no setor da hotelaria e dos meios complementares de alojamento, política de núcleos turísticos, política de transportes, formação profissional, entre outras. E identificava, ainda, os investimentos programados a cargo do setor público que representavam uma garantia do Estado na concretização das obras. Foi então dada maior ênfase ao “*turismo de qualidade internacional*” que sustentou uma parte significativa dos objetivos programados. Deste plano e, mais tarde, do III Plano de Fomento, em detrimento dos incentivos ao turismo interno.

O III Plano de Fomento (1968-1973) confirmava o valor do setor do turismo “*sob o duplo aspecto da exportação de serviços geradora de importantes fluxos de divisas estrangeiras e de catalisador de múltiplos efeitos induzidos noutras actividades*”. O Estado esperava que a iniciativa privada interna e, sobretudo externa, continuasse a prosperar em sintonia com o crescimento da procura, em função das condições estabelecidas para assegurar a rentabilidade dos investimentos turísticos sustentados pelos apoios públicos, para que, de forma gradual, pudesse prestar de forma mais sistemática, a promoção e propaganda necessária para captar maior procura turística (Presidência do Conselho, 1968).

A análise das medidas propostas em ambos os planos ajudam a reforçar a ideia tendencial desta orientação estratégica voltada para o turismo externo (Tabela 6). Em termos de oferta, o alargamento da capacidade hoteleira e das infraestruturas era uma das prioridades da política turística, esperando que a iniciativa privada acompanhasse o desenvolvimento assegurando uma oferta de equipamentos complementares (cafés, restaurantes, instalações desportivas, serviços, etc.). Assim, a previsão da capacidade hoteleira necessária foi calculada a partir das previsões do número de dormidas na hotelaria, considerando os empreendimentos privados em projeto e em construção. Por falta de mais dados estatísticos fiáveis e rigorosos, o número de dormidas de residentes, no estrangeiro, registado na hotelaria era a variável de referência que determinava as opções de investimento. Na realidade, a evolução da capacidade hoteleira não acompanhava o aumento do número de dormidas de turistas estrangeiros, muito embora se tenha registado um crescimento mais intenso nos estabelecimentos de categoria superior que apresentavam maiores taxas de ocupação.

¹⁵⁰ Na década de 30, António Ferro desempenhou funções no Secretariado Nacional de Informação, Cultural Popular e Turismo e foi responsável por um projeto de promoção turística de Portugal “*com base no património histórico-cultural do império, na beleza das paisagens, no clima e na própria cultura popular*” (Cavaco, 2005, p. 415).

Tratava-se de uma situação expectável quando no quadro dos investimentos programados, os maiores montantes eram direcionados aos estabelecimentos de categoria superior (luxo e 1ª classe)¹⁵¹, transparecendo uma estreita relação com a dinâmica dos incentivos estipulados pelo Estado que se configuravam em vantagens financeiras para o setor privado.

Em relação aos incentivos do setor turístico, estes dirigiam-se sobretudo aos empreendimentos que atestavam um “*interesse turístico*”, onde se destaca a Declaração de Utilidade Turística (DUT), instituída pela Lei 2073, de 23.12.1954, um meio para incrementar o investimento privado na construção de novas unidades hoteleiras ou na requalificação das existentes baseado na concessão de benefícios fiscais¹⁵². Terá sido então propositado deixar para segundo plano os investimentos associados a uma oferta hoteleira mais modesta, procurando alcançar mais turistas estrangeiros e direcioná-los para uma gama com um nível de conforto superior e mais serviços associados? Apesar de não encontrarmos referências que confirmam esta ilação, os indícios apontam para essa opção.

As novas formas de alojamento turístico decursivo da natural diversificação da oferta também mereceram a atenção destes planos que projetavam a necessidade de mais incentivos. No entanto, a sua regulamentação só chegaria em 1978.

O PIF também veio defender a Política de Núcleos Turísticos, mas a perspectiva de constituir um fator de desenvolvimento regional não teve grande efeito, não obstante as recomendações da OCDE para combater as assimetrias regionais que já alimentavam uma patologia bipolar entre um litoral na vanguarda em relação a um interior adormecido. Na realidade, as grandes apostas do *desenvolvimento turístico* significavam quase exclusivamente atrair turistas estrangeiros para o litoral em três zonas prioritárias, visando um equilíbrio entre as necessidades da concentração e os inconvenientes da aglomeração excessiva, bem como, a salvaguarda dos valores naturais e culturais, onde se defendia “*zonas para um turismo mais selectivo e susceptível de suportar preços mais elevados*”¹⁵³: Lisboa, com destaque para os núcleos de Cascais e Estoril; Algarve com o intuito claro de se integrar a região na “*bacia alargada do Mediterrâneo*” e a Madeira¹⁵⁴. O plano de investimentos a nível urbanístico do PIF e do III Plano de Fomento confirmava esta realidade, pelo conjunto de intervenções e outras

¹⁵¹ Resumo de investimentos programados para o período de 1968-1973: Hotéis de luxo e de 1ª classe: 6 500 000 contos; Hotéis de 2ª classe: 1 050 000 contos; Hotéis de 3ª classe: 20 000 contos; Pousadas, estalagens e pensões de luxo e de 1ª classe: 2 000 000 contos; Restaurantes e similares: 300 000 contos.

¹⁵² Só mais tarde, em 1978 e no decurso da década de 80, viria a ser estendida aos meios complementares de alojamento e a outros equipamentos como os campos de golfe, as piscinas, entre outros, em nome da qualidade. A DUT revelou-se, assim, num dos instrumentos mais perduráveis e mais eficazes para a expansão da oferta turística, não obstante as sucessivas alterações dos regimes jurídicos ao longo de mais de 60 anos. Esta matéria será aprofundada no decurso deste capítulo.

¹⁵³ *in*. Plano Intercalar, 1964, p. 441.

¹⁵⁴ Num contexto de afirmação do turismo de sol e mar onde Portugal tinha começado a marcar posição nos fluxos turísticos, a melhoria das condições de acessibilidade a nível aéreo com a inauguração do aeroporto de Faro (1965) e da abertura dos aeroportos de Porto Santo (1960) e Madeira (1964) foram cruciais.

obras de infraestruturas que contribuiriam para a dinamização do turismo nestas regiões (e.g. conservação e utilização de arribas e praias; intervenções em núcleos turísticos; melhoramento das redes de transporte e comunicações, etc.). A definição de uma política de transportes aéreos que procurava reduzir tempos e distâncias, a aposta na formação profissional, a abertura de escolas nas regiões prioritárias para aperfeiçoar a preparação de profissionais do turismo e a definição de uma estratégia ao nível da publicidade, entre outras, constituíam medidas, que procuravam promover acima de tudo, o *turismo externo de qualidade*. O IV Plano de Fomento projetado para 1974-1979 previa criar condições para atenuar as assimetrias regionais com base no desenvolvimento do turismo apoiado por um plano geral de ordenamento turístico do território. Estas, contudo, não passaram de intenções, dada a revogação deste instrumento logo após a sua aprovação na sequência da revolução de abril.

Confrontando os objetivos propostos com as estatísticas¹⁵⁵, verifica-se que o ano de 1964 marca a tão esperada viragem quando se registou a duplicação das entradas dos turistas estrangeiros e o aumento de 63% das receitas turísticas, assinalando, finalmente, o reconhecimento pleno do turismo enquanto motor de desenvolvimento económico resultante do seu importante contributo no plano económico (Cunha, 2012). Entre 1964 e 1973, a taxa de variação média anual do número de entradas estrangeiras cifrou-se nos 25%¹⁵⁶. Em termos absolutos, em 1964, contabilizaram-se 1 007 671 entradas de estrangeiros na “metrópole”, valor que ascendeu, aos 4 079 712 estrangeiros em 1973, correspondente a um extraordinário crescimento na ordem dos 305%.

Contudo, os resultados alcançados pelo número de entradas de estrangeiros, que superaram sobejamente as melhores previsões, não se refletiram com a mesma intensidade em relação à evolução das dormidas na hotelaria. Entre 1964 e 1973, a taxa de variação do número de dormidas registou um aumento de 95% que se traduziu, em termos absolutos, em mais 3 369 587 dormidas do que as registadas em 1964 (2 283 030 dormidas). Em termos de proporção em relação ao total de dormidas, as praticadas por residentes no estrangeiro conseguiram ultrapassar as dos nacionais entre 1970 e 1973 (Gráfico 17). Se considerarmos a década (1960-1970), as dormidas de residentes no estrangeiro registou um aumento anual médio de 13.2%, valor distante ao registado pelos residentes nacionais que atingiu apenas 1.7%¹⁵⁷. De destacar, que as dormidas, independentemente da origem do turista, expressam uma evolução mais favorável nos estabelecimentos de nível superior. No caso dos hotéis de luxo, as dormidas internacionais registavam um crescimento médio anual de 20%, enquanto as nacionais ascenderam aos 27.4%. Nas pensões de luxo, a

¹⁵⁵ Cf. (Direcção-Geral do Turismo, 1971, 1981).

¹⁵⁶ O número referente às entradas de estrangeiros cresceu continuamente entre 1964 e 1973, ainda que nesse último ano, tenha sido menos vigoroso, também explicado pela crise internacional do petróleo. O ano de 1968 foi a exceção atribuível a acontecimentos internacionais (-0.2%): uma crise económica e social iniciada em finais do ano de 1967 na Inglaterra, originando a desvalorização da libra e; uma crise social que culminou com as manifestações de Maio de 1968, em França.

¹⁵⁷ Em 1960, as dormidas atingiram os 1246.0 milhares e 10 anos depois passou para 4289.8 milhares.

variação média foi mais acentuada nas dormidas estrangeiras, com mais 31.5%, enquanto as dormidas nacionais registaram um aumento de 16.1%. (Tabela 7). Para esse mesmo período, entre os principais mercados estrangeiros que mais contribuíram nos valores registados nas dormidas, destacavam-se os EUA, o Reino Unido e a Alemanha (Tabela 8). Em termos de distribuição regional das dormidas havia um interesse crescente em relação ao Algarve onde a variação média anual ascendeu aos 43.2%, no caso dos residentes no estrangeiro, e aos 4.4%, no caso dos nacionais. A repartição espacial da procura evidenciava fortes contrastes entre o litoral e o interior¹⁵⁸.

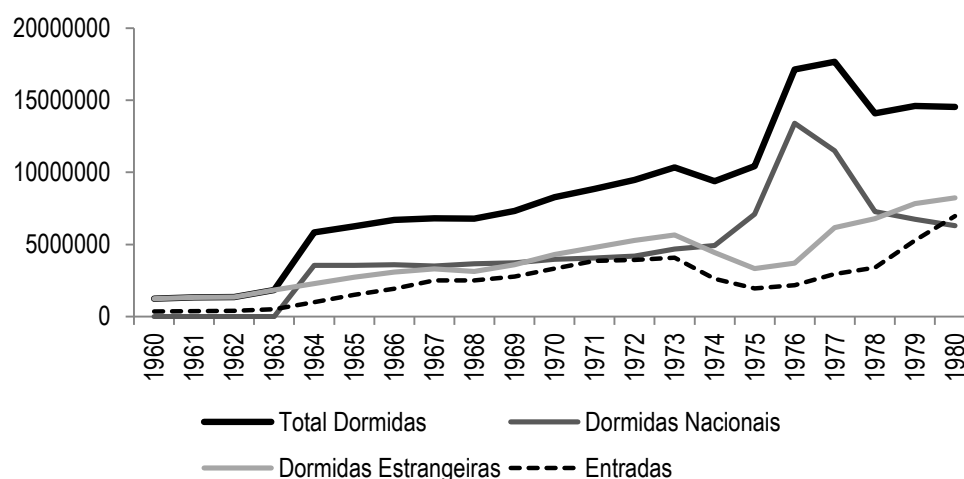


Gráfico 17 - Número de entradas de estrangeiros em Portugal (1960-1980)
Fonte: Direção-Geral do Turismo (1971; 1981).

¹⁵⁸ Em 1970, 83% do total de dormidas concentrava-se nos distritos do litoral do Continente. Lisboa, Faro e Porto são os distritos que mais atraíam os turistas registando, respetivamente, 30%, 12% e 7% da procura turística. Esta tendência foi reforçada na década seguinte, verificando-se 87% das dormidas nos mesmos distritos. A Madeira e o Algarve intensificaram a sua atração de forma exponencial em 10 anos, com um aumento de 214% e 135% respetivamente. Estes dois distritos, conjuntamente com o de Lisboa, embora representassem cerca de 9% do território nacional, atraíam, em 1980, 58% da procura turística. (Direção-Geral do Turismo, 1971, 1981). Em 1970, o Algarve tornou-se oficialmente uma Região de Turismo

MEDIDAS		PLANO INTERCALAR (1965-1967)	III PLANO DE FOMENTO (1968-1973)	
Investimentos em infraestruturas e complementos turísticos	–	Indústria hoteleira e similares;	–	Indústria hoteleira e similares;
	–	Conservação e utilização de arribas e praias;	–	Conservação e utilização de arribas e praias (Orla marítima metropolitana e Algarve);
	–	Conservação e recuperação de edifícios e monumentos nacionais;	–	Regularização fluvial em zonas turísticas;
	–	Núcleos da Meia-Praia e do Alvor;	–	Conservação e recuperação de edifícios e monumentos nacionais;
	–	Abastecimento de águas e tratamento de águas residuais –	–	Pavimentação de caminhos florestais;
	–	Obras de valorização turística de Câmara de Lobos.	–	Fomento e proteção da caça e da pesca;
Crédito turístico	–	Reforço das disponibilidades financeiras do Fundo de Turismo (redefinição dos critérios para a atribuição do crédito turístico: fixação de limite máximo de crédito a conceder em função de um montante por quarto; alargamento do crédito a empreendimentos turísticos foram do setor hoteleiro para incluir campos de golfe, piscinas, etc.; uniformização das taxas de juro; etc.	–	Reforço das disponibilidades financeiras do Fundo de Turismo (cont. das medidas de aperfeiçoamento das normas de concessão de crédito).
Regulamentação e incentivos no setor das atividades turísticas	–	Utilidade turística: Alargamento da concessão e vantagens decorrentes a outros empreendimentos turísticos além dos estabelecimentos hoteleiros;	–	Regulamentação das formas de alojamento complementar;
	–	Redefinição das normas e requisitos mínimos a corresponder a cada designação e classificação dos estabelecimentos hoteleiros;	–	Incentivos especiais a algumas formas de alojamento complementar;
	–	Possibilidade de aquisição pelo Estado de terrenos em zonas de interesse turístico ainda pouco desenvolvidas, destinados a serem cedidos a preços razoáveis para neles se instalarem empreendimentos de reconhecido interesse turístico, bem como a concessão, para o mesmo fim, de terrenos do domínio público (e marítimo);	–	Facilidades fiscais para o fornecimento de equipamento à indústria hoteleira e similares (concessão de isenções e reduções tributárias);
	–	Incentivos à instalação de formas complementares de alojamento.	–	Revisão do instituto de “utilidade turística”.
Tansportes aéreos	–	Liberalização de voos fretados: Aeroportos de Porto, Faro, Funchal e Porto Santo.	–	Voos fretados em regime de “tudo incluído”.
Publicidade	–	Definição de uma estratégia sólida de campanhas de publicidade, estudos de mercado, etc. para fazer face à concorrência internacional.	–	Direcionar a publicidade para reduzir a sazonalidade e aumentar a taxa de ocupação média anual na hotelaria; Estudos de mercado
			–	Promoção do turismo interno.
Formação profissional	–	Fomentar a formação profissional, em especial no setor hoteleiro;	–	Criação do Centro Nacional de Formação Turística e Hoteleira;
	–	Aumento do número de escolas profissionais e de cursos.	–	Aumento do número de escolas profissionais e de cursos.
Política de núcleos turísticos	–	Planear uma reserva de zonas para um turismo mais seletivo e suscetível de suportar preços mais elevados.	–	Elaboração de normas destinadas a orientar a ordenação urbanística das zonas e centros de desenvolvimento turístico.
Abastecimento de produtos alimentares nas zonas turísticas	–	Plano de produção local e circuitos de distribuição e de comercialização.	–	(cont.)
Guias / Agências de turismo	–	Revisão do diploma associado à figura de guia e intérpretes.	–	Regulamentação das atividades de guias e intérpretes e das agências de viagens;
	–	Fixar normas de funcionamento das agências de viagens.	–	Elaboração da carta hoteleira portuguesa;
Estrutura organizacional	–	Reorganização dos serviços responsáveis pela conceção e execução da política de turismo	–	(cont.)
Preços	–	Política de preços: Adoção da modalidade “tudo incluído”.	–	Vigilância do setor público no regime de preços por constituir um motivo de atração turística.
Estatísticas			–	Obtenção de dados estatísticos mais completos e rigorosos.

Tabela 6 – Síntese das medidas da política turística apresentada no Plano Intercalar e no III Plano de Fomento.

Fonte: Plano Intercalar III (1964); III Plano de Fomento (1967)

	MERCADO EXTERNO			MERCADO INTERNO		
	DORMIDAS (MILHARES)	VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL (%)		DORMIDAS (MILHARES)	VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL (%)	
	1960	1970	(1960-1970)	1964	1970	(1960-1970)
Hotéis de luxo	155.3	959,3	+20%	15.4	66.1	+27.4 %
Hotéis de 1ª	508.5	1818.3	+13.6%	272.1	440.4	+8.3 %
Hotéis de 2ª	215.6	494.8	+8.7%	213.6	354.0	+7.3 %
Hotéis de 3ª	102.8	97.9	-0.5%	350.7	292.4	-3.0 %
Pousadas estalagens	<i>Série incompleta</i>			96.2	126.9	+4.8 %
Pensões de luxo	5.9	91.7	+31.5%	35.7	87.3	+16.1 %
Pensões de 1ª	140.1	451.6	+12.4%	664.3	946.4	+6.1 %
Pensões de 2ª	64.6	95.1	+3.9%	701.7	737.7	+0.8%
Pensões de 3ª	53.1	39.8	-2.9%	1182.6	873.3	-4.9 %

Tabela 7 - Dormidas dos residentes no estrangeiro e em Portugal por categorias de estabelecimentos (1960-1970).

Fonte: Adapt. Direção-Geral do Turismo (1971).

PAÍSES DE RESIDÊNCIA	DORMIDAS NA HOTELARIA 1960	DORMIDAS NA HOTELARIA 1970	VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL (%) (1960-1970)
Alemanha	86 318	494 429	+19.1%
Espanha	109 611	280 055	+9.8%
França	219 493	367 366	+5.3%
Reino Unido	277 827	960 547	+13.2%
Nórdicos (Dinamarca, Suécia e Noruega)	49 505	264 431	+18.2%
Bélgica e Holanda	70 017	197 285	+10.9%
EUA	199 983	1 024 503	+17.7%
Total de estrangeiros	1 246 028	4 289 836	+13.2%

Tabela 8 – Evolução dos principais mercados estrangeiros nas dormidas registadas na hotelaria (1960-1970).

Fonte: Adapt. Direção-Geral do Turismo (1971).

Do ponto de vista da oferta, verifica-se uma forte assimetria entre os distritos do litoral e do interior, no universo de camas no setor hoteleiro. Em 1965, Portugal contabilizava 62 113 camas e cinco distritos do litoral concentravam 58% da oferta¹⁵⁹. Cinco anos mais tarde, a oferta total cresceu 18%, em parte explicado pelo crescimento de 114% verificado no Algarve o que demonstra bem a fase de arranque da *descoberta* da região.

A evolução da capacidade hoteleira¹⁶⁰ demonstra ainda o crescimento acentuado da oferta de camas em hotéis que integravam as categorias superiores: entre 1962-1970, a capacidade hoteleira aumentou 30.6% que se traduziu num acréscimo de 17 140 camas; os hotéis classificados com as categorias de luxo e 1ª classe registaram um aumento na ordem dos 231% e 97%, respetivamente, ultrapassando em larga medida as restantes categorias (2ª classe: 39% e 3ª classe que regista um decréscimo com menos 17% das camas); as pensões de luxo e de 1ª classe registaram uma evolução semelhante, sendo mais expressiva nas categorias superiores (luxo e 1ª classe com aumentos de 326% e 69% respetivamente e, as categorias de 2ª e 3ª com 9% e

¹⁵⁹ Lisboa (18 677 camas), Porto (4 706 camas), Aveiro (4 499 camas), Leiria (4 163 camas) e Faro (4 064 camas).

¹⁶⁰ Inclui hotéis (luxo, 1ª, 2ª e 3ª classe; pousadas e estalagens e, pensões (luxo, 1ª, 2ª e 3ª classe) (cf. Lei n.º 2073, de 23.12.1954).

-26%, respetivamente)¹⁶¹. Estes resultados dão mostras de uma maior procura nos estabelecimentos de categoria superior.

Nestes termos, verifica-se, nestes primeiros anos de afirmação da atividade turística em Portugal, uma atividade que se manifesta com intensidades desiguais no território nacional acusando uma litoralização do turismo cada vez mais crescente e com grandes contrastes ao nível da oferta hoteleira e da frequência¹⁶².

Citando Cunha, este cenário era enquadrado por uma estratégia alimentada por uma mentalidade política da época incapaz de compreender o verdadeiro significado de “qualidade” e pelo equívoco gerado com a relação em torno do turismo de luxo e que não evitaram os “*graves prejuízos para o turismo português em múltiplos aspectos (...): desde o deficiente aproveitamento dos espaços e os atentados urbanísticos, até à conceção dos estabelecimentos ou à prestação de serviços.*” (2012, pp. 161–163). Problemas que se tornaram bastante evidentes no Algarve. A região foi arrastada num processo de múltiplas dinâmicas que conduziram a uma alteração profunda do território, da qual resultaram grandes discrepâncias nas formas de ocupação. A matriz de povoamento sofreu uma mutação pela expansão dos aglomerados urbanos do litoral e das suas envolventes periurbanas, enquanto se assistiu ao despovoamento dos aglomerados rurais do interior do Barrocal e da Serra. Do ponto de vista económico, deu-se uma passagem disruptiva das funções agrícolas/piscícolas para as funções turísticas¹⁶³.

Esta conjuntura propiciou novas oportunidades de negócio em vários setores paralelos, nomeadamente no da construção e do imobiliário, com o desenvolvimento de novas formas de alojamento: aldeamentos, apartamentos turísticos e os alojamentos com uma ocupação sazonal num registo nunca antes visto, nem tão pouco contemplado na legislação em vigor até 1970.

A nível demográfico, o Algarve registou, nos censos de 1970 e pela primeira vez, um ritmo de crescimento da população residente superior à média nacional e 15 anos depois, contava com 60 mil camas turísticas, das quais 18 mil em estabelecimentos hoteleiros e 37 mil em aldeamentos turísticos, estimando-se ainda cerca de 200 mil camas no mercado paralelo. Os números oficiais representavam assim, mais de 60% da capacidade de alojamento turístico do País. É certo que o turismo tinha crescido rapidamente, mas os desequilíbrios e estrangulamentos daí decorrentes também foram visíveis no território. Os municípios demonstravam uma incapacidade para salvaguardar a qualidade do desenvolvimento das áreas turísticas e a pressão urbana asfixiava os recursos naturais. O desenvolvimento da atividade turística decorria mais por força das circunstâncias e do crescimento da procura (externa e interna) do que fruto de um planeamento, apesar de tentado.

¹⁶¹ Com base dos dados disponíveis da Direção-Geral do Turismo (1971): O Turismo em 1970 - Continente e Ilhas adjacentes.

¹⁶² Este processo foi acentuado pela expansão paralela do turismo interno que foi mais valorizada nos tempos seguintes, nomeadamente no IV Plano de Fomento.

¹⁶³ A este propósito ver Martins (2011).

4.1.2. O DESPERTAR DE NOVAS CONCEÇÕES DE DESENVOLVIMENTO NO QUADRO DE UMA POLÍTICA SETORIAL DO TURISMO

O período de ouro do crescimento sofre um revés a partir de 1973, assinalando uma nova fase de desaceleração, acompanhada por conturbações políticas, económicas e sociais, desequilíbrios macroeconómicos, onde dois acontecimentos estiveram na sua origem: o “*choque petrolífero*” de 1973 e a revolução do 25 abril de 1974 que derrubou o Estado autoritário. Ambos representaram uma diminuição da procura turística estrangeira. Mas foi sobretudo o período pós-revolução que deixou marcas mais difíceis de ultrapassar. A partir daqui e até ao fim dessa década, seguiram-se um conjunto de obstruções ao prosseguimento de uma política turística coerente, não obstante as tentativas (Plano de Transição ou Plano Nacional). Os principais entraves decorriam da instabilidade política, dos conflitos sociais, da crise económica e financeira que tiveram repercussões nos investimentos em curso, nomeadamente nos privados.

As operações de ocupação e intervenção unilateral e forçada do Estado, nomeadamente nas empresas turísticas, conduziram à paralisação da maior parte das obras de construção dos empreendimentos, desviando a política turística dos seus objetivos. Dados avançados por Cunha (2012) indicam a interrupção da construção de 18 estabelecimentos hoteleiros (Hotel Marinotel, em Vilamoura; Hotel Alviz em Alvor; Novo Mundo, em Porto Santo; Hotéis Alfa, em Lisboa, etc.), mas outros projetos, nomeadamente, grandes urbanizações turístico-imobiliárias, também foram atingidas. Entre estas, os projetos ambiciosos da Torralta, em Tróia e a Praia d'el Rei, em Óbidos que entraram em declínio no período pós-revolução, prolongando-se durante décadas. No primeiro caso, as repercussões sentiram-se de modo particular ao nível local, nomeadamente do ponto de vista socioeconómico, com o despedimento de trabalhadores e, ambiental, com o abandono e degradação dos edifícios (Ferreira, 2007).

Todos estes condicionalismos decorrentes do processo revolucionário fragilizaram o desenvolvimento do turismo e da sua política, não obstante a tomada de medidas pontuais, nomeadamente a publicação do diploma dos meios complementares de alojamento, em 1978 que tinha como objetivo regular a oferta turística para-hoteleira já presente no território.

O setor do turismo foi o primeiro a dar sinais de retoma, ainda antes de atingir o final da década, embalado pelo crescimento do turismo interno.

A chegada da década de 80 trouxe consigo alterações significativas, conduzindo a novas conceções de desenvolvimento turístico que tentam romper com a monopolização estratégica de produtos turísticos de natureza balnear - sol, mar e praia, reduzindo os problemas estruturais ao nível da qualidade dos equipamentos e serviços e da oferta instalada da ocupação do território e fruto da expansão iniciada na década de 60. Mas a atividade turística continuava a evoluir de forma espontânea em função das forças do mercado, e não em obediência aos princípios estabelecidos ao desenvolvimento do turismo.

Para tal, muito contribuiu a ausência de uma política de ordenamento turístico que determinou este processo de urbanização espontâneo e desordenado, sustentado por uma rede de infraestruturas e de equipamentos desadequada às necessidades (cf. Cunha, 2012; Martins, 2014).

Num plano superior, alguns fatores de mudança começaram a manifestar-se ao longo da década de 80, vistos como oportunidade para transformar esta senda. A perspectiva de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), que se efetivou em 1986, trazia expectativas no relançamento da estrutura económica e social nacional, permitindo novas oportunidades de investimento e o acesso aos fundos estruturais que possibilitariam importantes investimentos públicos e privados. Esta mudança constituía, no plano do setor do turismo, uma importância crucial¹⁶⁴, dado que já eram evidentes os desequilíbrios e estrangulamentos do setor, comprometendo o seu desejável desenvolvimento.

Foi nesta sequência que foi aprovado, em 1986, o Plano Nacional do Turismo (PNT), o primeiro instrumento de orientação para o desenvolvimento do setor enquanto política de planeamento do turismo a nível nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-B/86, de 14.02. e, que segundo Vieira (2007, p. 129) se tratava de “*uma inovadora experiência de planeamento turístico em Portugal*” por envolver os principais atores do setor turístico.

Todavia, os objetivos globais de médio-prazo do PNT, que vigorou entre 1986 e 1989, não eram tão inovadores, pois replicavam intenções já defendidas em estudos precedentes e instrumentos do ordenamento do território¹⁶⁵. Contudo, ressaltava como estratégia a “*defesa intransigente da qualidade*” da oferta e dos serviços refletindo, assim, uma nova interpretação do conceito de turismo de qualidade empreendido no início da expansão turística, bem como, a necessidade de diversificar a oferta turística, os destinos (e.g. Serra da Estrela), e os mercados, não advogando crescimento, mas antes a transformação qualitativa. Grande parte das medidas propostas foram postas em prática mas, terminado o período de vigência do plano, a tão desejada “*transformação qualitativa*” foi, em grande parte, frustrada¹⁶⁶. No entanto, os princípios estratégicos contribuíram para o despontar de uma nova forma de observar o planeamento do turismo em virtude dos efeitos nefastos do seu desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a importação do conceito do desenvolvimento sustentável para o pensamento turístico, com reflexo nos comportamentos dos consumidores, também constituíram sinais de mudança. Este novo paradigma pretendia acrescentar os valores sociais, ambientais e culturais aos valores económicos do crescimento, visando, do ponto de vista do território, a introdução de novas práticas de planeamento e de gestão mais eficientes. Tratava-se de uma resposta ao reconhecimento dos problemas ambientais, já debatidos

¹⁶⁴ Para saber mais sobre a relação entre o desenvolvimento turístico e a Europa, nomeadamente os domínios de intervenção e ações da União Europeia sobre o turismo, cf. Vieira (2007).

¹⁶⁵ Os objetivos globais assentavam em 4 grandes eixos: Atenuar os défices cambiais; Contribuir para reduzir as assimetrias regionais; Contribuir para a melhoria da qualidade de vida e; Contribuir para a proteção do património natural e valorização do património cultural.

¹⁶⁶ Cf. Cunha (2012).

internacionalmente no decurso dos anos 70, dos quais originaram novas concepções de desenvolvimento que acabaram por ser, também, importadas para o pensamento turístico e para o sistema de planeamento e ordenamento do território.

4.2. O PLANEAMENTO DA OCUPAÇÃO TURÍSTICA

O ponto anterior veio dar destaque ao reconhecimento da atividade turística por parte do Estado, ancorada nos instrumentos nacionais de desenvolvimento económico, ganhando progressivamente maior relevância até à sua afirmação como política setorial. Dando continuidade à análise do papel do Estado no processo acelerado e intensivo de ocupação do território com atividades de lazer e turismo, este ponto procura analisar os principais instrumentos orientadores do ordenamento turístico. Olhamos para as linhas gerais de desenvolvimento que orientaram, tanto no domínio da iniciativa pública como no da iniciativa privada, a expansão espacial da atividade e da urbanização turística, onde é dada particular atenção aos empreendimentos instalados fora dos perímetros urbanos. Esta abordagem procurou também refletir as mudanças de perspetiva, ao nível da planificação territorial do turismo à escala regional e local.

O olhar mais atento sobre a expansão da urbanização turística na região do Algarve justificou-se por vários motivos: no plano político, a decisão assumida pelo Estado em tornar o Algarve uma região onde o turismo passaria a ser um dos motores de desenvolvimento¹⁶⁷; no plano socioeconómico, a escala da procura turística e, associada a esta, o peso dos estrangeiros, testemunhando a afirmação do golfe, um produto turístico diferenciador na formação da oferta de turismo residencial, como nos lembra Brito (2010); no plano urbano-territorial, a generalizada implantação dispersa e fragmentada de empreendimentos pelo território. Pesa também o facto de a primeira geração de *resorts* que surgiu no Algarve constituir um modelo de urbanização de referência que levou à sua replicação noutras áreas do litoral¹⁶⁸.

¹⁶⁷ A par do Algarve, a região de Lisboa, o “centre de gravité” que irradia ao longo da costa do Estoril até Sintra e a ilha da Madeira constituem polos de desenvolvimento turístico a privilegiar. Estas conclusões foram apresentadas no relatório *Développement du Tourisme au Portugal: Rapport d'Expertise* (Secretariado Nacional da Informação, 1962) que constituiu um dos elementos preparatórios para a definição da política de desenvolvimento turístico no decurso da década de 60, com o intuito principal de constituir Portugal como um mercado potencial e uma reserva para um turismo internacional em rápida progressão.

¹⁶⁸ Os casos mais conhecidos são Tróia (Península de Tróia) e Praia d’el Rey (Óbidos).

4.2.1. OS PRIMEIROS ENSAIOS

Primeiramente são observadas as estratégias de desenvolvimento vertidas nos primeiros instrumentos de planificação territorial do turismo à escala regional (1963-1966), que projetaram o litoral algarvio como área propensa ao desenvolvimento turístico¹⁶⁹. De seguida, a abordagem ao planeamento da ocupação turística é realizada à escala local para fazer a ponte com a génese dos *resorts* históricos.

DA ESCALA REGIONAL

Até meados do século XX, o Algarve “*estava longe, estava muito distante de tudo e todos*”. Um isolamento e um distanciamento em relação ao centro político e económico de Lisboa e ao mapa turístico europeu explicado pela inexistência de uma rede de infraestruturas adequada. Até então, a oferta turística não tinha dimensão e estava dispersa pela região, impedindo retirar qualquer tipo de aproveitamento económico e turístico adequado aos desígnios da política de turismo que providenciasse: rentabilidade dos investimentos privados; eficácia e economia dos investimentos públicos; distribuição de uma rede adequada de equipamentos recreativos, desportivos e culturais; ou a possibilidade de promover eficazmente o destino através dos meios publicitários (Comissariado do Turismo, 1966, pp. 26–27).

O retrato do Algarve traçado por Orlando Ribeiro, na sua obra *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*¹⁷⁰, já indiciava o processo de transformação disruptiva que a região sofreu com o desenvolvimento turístico. A abertura do aeroporto de Faro tornou a região acessível ao *package holiday* por parte de uma procura proveniente do Norte da Europa Ocidental, integrando a região nas rotas dos operadores turísticos. Simultaneamente, assistiu-se à valorização social das atividades de lazer coligadas ao modelo dos 3S (*sun, sea and sand*), perante o crescimento dos fluxos turísticos, tanto externos como internos (este último sobretudo após a revolução de 74), o que conduziu a uma mutação e especialização da economia regional com o forte impulso do setor da construção turístico-residencial, que resultou na especulação do valor dos terrenos e abandono das produções agrícolas. A urbanização turística começou a ganhar expressão, sobretudo no litoral algarvio, apelando à necessidade de instrumentos de gestão e controlo do turismo e da urbanização (Figura 29).

¹⁶⁹ A planificação do turismo a nível regional não era inédita, bastando recuar ao tempo do Plano de Urbanização da Costa do Sol (POCS) (1933-1936), elaborado a partir do quadro legal do PGU, a uma escala regional sob uma perspetiva integrada, de plano conjunto e que acabou por constituir uma referência em estudos futuros. Os vínculos entre o Estoril e o Algarve não se resumem apenas à projeção internacional, visando concorrer com outras estâncias europeias, mas estendem-se também à abordagem de planificação. O POCS foi elaborado, essencialmente, pela integração do empreendimento turístico do Estoril, “a mais internacional das zonas de turismo portuguesas” e um exemplo emblemático das urbanizações turísticas planeadas de raiz do início do século XX, em resposta a um surto de edificação que era necessário controlar, pois poderia por em causa a “qualidade” da estância e das áreas residenciais envolventes (cf. Lobo, 2013).

¹⁷⁰ Obra editada em 1967. Cf. Orlando Ribeiro (1998).

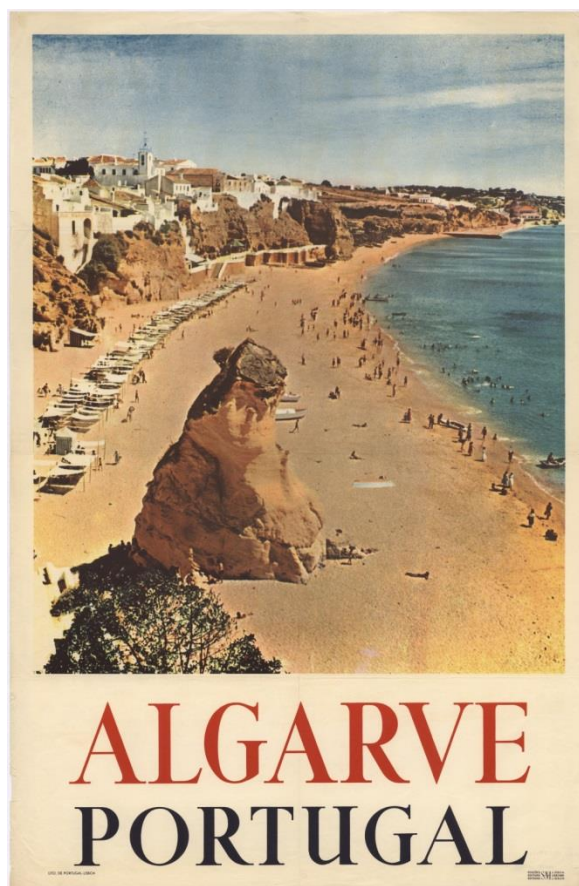


Figura 29 - Promoção do Algarve

Fonte: Portugal. Secretariado Nacional da Informação: Vista geral da Praia da Rocha. [Cartaz 1958]. A partir de: <http://purl.pt/27721> (Biblioteca Nacional de Portugal).

Os primeiros estudos e planos traçados para a região surgiram no decurso da década de 60, procurando acautelar uma planificação territorial do turismo, assumido como motor de desenvolvimento da região. Destacam-se aqui: o Plano de Valorização Turística do Algarve (1963) e estudo Planeamento Turístico do Algarve (1966), ambos da tutela do turismo; “Planeamento Urbanístico da Região do Algarve: “Esboço da Baixa Marginal” (1964) e o Plano Regional do Algarve: Antepiano (1966) da tutela do urbanismo.

A análise ao conteúdo programático destes instrumentos produzidos no período compreendido entre 1963-1966 revela um esforço conjunto dos respetivos organismos responsáveis, visando uma conformidade dos princípios estratégicos do planeamento turístico e urbanístico para o desenvolvimento do Algarve e consequente integração na bacia turística do Mediterrâneo. Todavia, embora os planos considerassem a região ao nível da caracterização e do diagnóstico, as propostas, cingiam-se, essencialmente a uma parte ínfima do território regional, a orla costeira, naturalmente mais propícia ao desenvolvimento do turismo balnear.

O conhecimento das experiências e dos problemas ambientais e de pressão urbana associados à explosão urbanística que acompanhou o incremento do turismo de massas noutros países concorrentes (e.g. na Côte d’Azur em França ou na Costa do Sol, em Espanha) sugeriram, desde logo, a definição de linhas de desenvolvimento alternativas no sentido de se evitarem as mesmas repercussões. Dava-se primazia a uma

estratégia que incentivava a qualidade da oferta turística como fator de competitividade em detrimento da quantidade. O princípio da qualidade tinha evoluído para a natureza da prestação dos serviços, como um desafio permanente de superação das expectativas dos clientes, assumindo-se como fator de competitividade destinado a diferenciar a oferta turística (Albino *et al.* in Silva e Umbelino, 2017).

Sob esta nova premissa, os vários estudos e planos propunham compatibilizar uma política de valorização económica da atividade turística, salvaguardando os sistemas naturais e culturais considerados fatores fundamentais do produto turístico e elementos de diferenciação em relação aos concorrentes diretos de outras áreas do mediterrâneo mais apetrechadas em termos de equipamentos, ainda que cada vez mais descaracterizadas (Freitas e Dias, 2016).

Incumbido pelo Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo (SNI), o Plano de Valorização Turística do Algarve (1963) surgiu na sequência do relatório coordenado por Keil do Amaral, “*Bases para o Desenvolvimento Turístico do Algarve*” (1961-1962) a pedido da *Direcção-Geral das Obras Públicas*. O plano apresentava-se como um estudo preliminar de programação dos equipamentos turísticos e dos respetivos meios financeiros necessários para o desenvolvimento regional do turismo. O estudo focava a sua estratégia na orla marítima algarvia, considerada a área mais privilegiada para o desenvolvimento turístico da região, pela relação das condições naturais e da distribuição dos principais aglomerados urbanos.

No ano seguinte, foi apresentado um estudo encomendado pela DGSU e elaborado por Luigi Dodi e Gian Réggio, intitulado Planeamento Urbanístico da Região do Algarve: “*Esboço da Baixa Marginal*”, que constituiu o documento base do Plano Regional do Algarve (PRA), elaborado mais tarde. Este estudo preliminar consistia em fazer uma primeira aproximação à região, avaliando as necessidades e as suas potencialidades no quadro de uma estratégia de desenvolvimento prioritário da zona costeira, conciliando a defesa e salvaguarda dos recursos paisagísticos da orla costeira e a valorização económica e turística do território. Nestes termos, a estratégia traduziu-se, por um lado, na identificação dos centros urbanos sujeitos a um regime condicionado de urbanização e edificação (limitações de altura, volume, de densidade e integração arquitetónica das novas construções) e à defesa dos respetivos valores naturais e paisagísticos e; por outro, na indicação das áreas e lugares mais propensos à instalação de núcleos turísticos, de equipamentos hoteleiros e de áreas residenciais em função do cálculo de índices de ocupação dos aglomerados, considerando a capacidade de receptividade das praias, o principal recurso turístico com potencial económico regional.

O Plano Regional do Algarve, também conhecido pelo nome do seu responsável - “*Plano Dodi*” foi apresentado em 1966, na forma de antepiano. Embora nunca tenha sido aprovado oficialmente, foi o instrumento de referência da ocupação turística. O plano aprofundou o estudo anterior alicerçado nos aspetos que interessavam ao planeamento turístico, numa época em que o tema da proteção ambiental tinha ganhado mais visibilidade. A partir de uma caracterização sistémica sobre os aspetos físicos e das condições e necessidades económicas e sociais do território regional, o estudo colocava o setor turístico numa posição estratégica do processo de desenvolvimento regional, como chave impulsionadora decorrente do crescimento da atividade e de reestruturação das atividades económicas mais tradicionais do Algarve.

Nesse mesmo ano, foi divulgado o estudo *Planeamento Turístico do Algarve*, sob a responsabilidade do Comissariado do Turismo (CT), com o objetivo de delinear princípios básicos de orientação e propor uma política geral de desenvolvimento turístico que permitia enquadrar os estudos urbanísticos em curso, pela Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), reforçando os seus princípios normativos assentes num desenvolvimento ordenado, faseado e contido a certas áreas do litoral.

No plano urbanístico, foi preconizada a seleção das áreas de interesse ao desenvolvimento turístico prioritárias definidas em função das potencialidades identificadas (naturais, económicas e socioculturais) a serem alvo de ações de incentivo para concretizar a implantação concentrada de núcleos turísticos junto às praias, equipados com uma oferta turística de elevada qualidade (hotéis, áreas residenciais e equipamentos turísticos), distinguindo-os dos núcleos residenciais permanentes ao nível da sua estrutura física. Esta lógica de ocupação traduzir-se-ia, em teoria, numa expansão urbana faseada e disciplinada, com espaços livres de proteção que sustentaria planos e estudos a realizar, posteriormente, a uma escala local com normas regulamentares associadas.

No estudo do SNI, a organização regional do turismo foi convertida num “Esboço de Zonamento Turístico” estruturado a partir de várias “modalidades de turismo” (Figura 30) que justificariam a criação ou o desenvolvimento (a partir da expansão de aglomerados existentes) de estâncias climáticas, balneares ou termais. Estava prevista para os 13 municípios abrangidos, a delimitação de áreas de desenvolvimento turístico, i.e., de espaços de reserva à construção de hotéis e outros equipamentos turísticos tais como casinos, cuja repartição e intervenções públicas e privadas a concretizar já estavam antecipadamente estabelecidas.

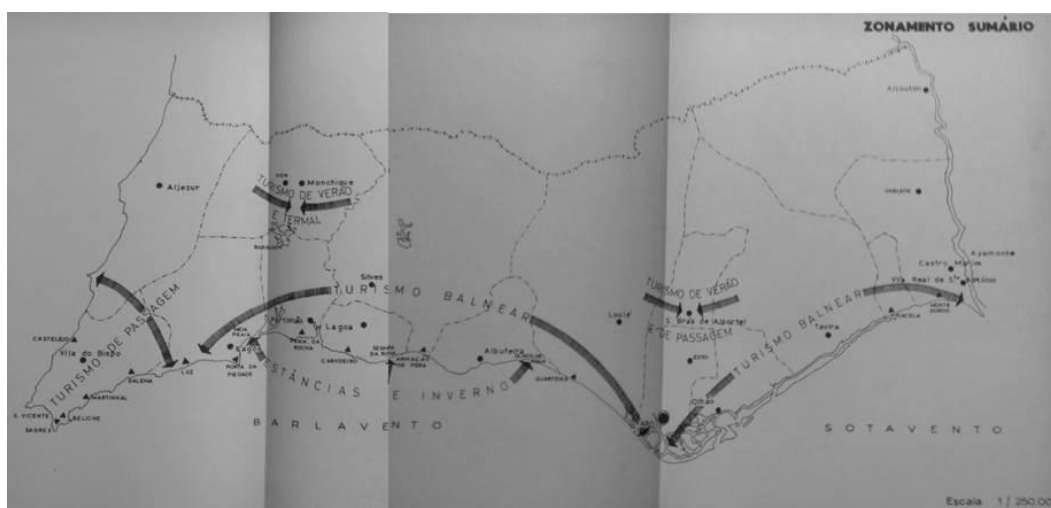


Figura 30 - Mapa do zonamento turístico
Fonte: (SNI, 1963, pp. 61–62).

O Plano *Dodi* procedeu a uma estruturação do território a partir de uma rede rodoviária sustentada por duas ligações principais: uma com orientação norte/sul que asseguraria a ligação do Algarve a Lisboa e uma outra que serviria longitudinalmente, ligando os centros urbanos do Algarve. Com base nesta organização e na situação de referência e, considerando ainda, as estimativas da capacidade recetiva e da acessibilidade das

praias e as previsões de crescimento da oferta e procura turística, o plano propunha um zonamento que cortava a região em onze setores, aos quais se associavam breves orientações sobre os usos compatíveis, o grau de edificação e a salvaguarda dos recursos naturais, e para os quais seriam, posteriormente, desenvolvidos planos sub-regionais. A faixa costeira foi alvo de maior atenção, ao ser considerada zona prioritária para o desenvolvimento do turismo e palco de todos os investimentos programados. Mas a linha geral de desenvolvimento passava por obter um ponto de equilíbrio entre os valores naturais e a urbanização. Este antepiano também determinava os pressupostos de intervenção dos planos sub-regionais correspondentes aos onze setores. O plano defendia um modelo de desenvolvimento apologista da concentração, como norma da expansão urbano-turística, na proximidade dos centros urbanos existentes, admitindo a dispersão, em casos excecionais, para infraestruturas urbanísticas e em exploração turística (Brito, 2009).

Um primeiro conjunto de planos sub-regionais considerado prioritário e com dimensões que variavam entre os 4000 e 6000 hectares, foi desenvolvido entre 1966 e 1969 para ordenar novas áreas e estâncias turísticas. Estes planos fixavam, com maior precisão, o desenho da estrutura e da ocupação da área de intervenção, nomeadamente, ao nível do traçado viário considerando as várias redes, a distribuição dos equipamentos (existentes e programados) e o zonamento com a referência das densidades populacionais ou dos índices de ocupação. O setor VIII, relativo a Quarteira, constituiu a exceção à regra ao ter sido objeto de um plano à escala local promovido pela iniciativa privada. Esta exceção foi motivada pelo propósito de Cupertino de Miranda em projetar Vilamoura, uma estância balnear a construir de raiz na antiga Quinta da Quarteira, adquirida pelo promotor em 1964. Daqui resultou o Ante Plano de Urbanização de Vilamoura, elaborado pela Lusotur - Sociedade Financeira de Turismo, SARL e que seria aprovado a 21.03.1966.

No estudo Planeamento Turístico do Algarve, a par da abordagem regional, o estudo incorporou elementos programáticos a uma escala local orientada para o planeamento de zonas e centros turísticos resultantes da política de valorização prioritária do turismo, detalhando normas e critérios de localização, composição geral e dimensionamento que obedecem *“fundamentalmente a critérios de economia, visando extrair o máximo aproveitamento dos recursos e das aptidões existentes e das efetivas potencialidades dos mercados”* (Comissariado do Turismo, 1966, p. 3).

O estudo defendia um planeamento flexível e faseado a partir de núcleos iniciais de lançamento, seguindo um princípio de concentração que requeria um processo seletivo de zonas potenciais para a localização e planeamento de futuros centros turísticos com critérios que procuravam acautelar os diversos interesses, com ações de racionalização económica do investimento e o vasto campo de oportunidades de implantação ao longo do território litoral, considerado como “zona de interesse turístico” pelas intrínsecas características de ordem paisagística (área de praia, espaço livre para urbanização, etc.). As zonas referenciadas articulavam-se com outros estudos produzidos com vista ao ordenamento urbanístico - Baía de Lagos, Armação de Pera e Albufeira, Cacela a Vila Real de Santo António já estavam a ser alvo de planos urbanísticos da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), o que não invalidava a necessidade de elaborar projetos de urbanização detalhados que desejavelmente incluíssem normas orientadoras com várias

soluções urbanísticas que este estudo providenciava (e.g. percentagem mínima de espaços livres por tipo de urbanização; número de habitantes por hectare, etc.).

Embora não tivessem o impacto generalizado que se esperava, é certo, que estes instrumentos de ordenamento turístico vieram realçar a importância de enquadrar as intervenções a nível local, convertendo essas operações de planeamento num produto de uma visão sistémica do território.

Na ótica das necessidades de alojamento turístico, o Plano de Valorização Turística do Algarve preconizava apenas investimentos para aumentar a capacidade dos hotéis e parques de campismo que se traduziria em mais de 14 mil camas até 1967. E ignorava deliberadamente outras formas de alojamento, não contemplando qualquer subvenção para a construção de moradias “por não representar nesta 1ª fase de investimento, a mais favorável modalidade de alojamento”, apesar de estarem em curso, vários projetos de empreendimentos de conjuntos ou núcleos turísticos. Com um destaque bem diferente, o plano Dodi e o estudo do CT, incorporaram as necessidades de alojamento no planeamento dos centros turísticos. Na ótica dos responsáveis do CT, a questão do planeamento dos centros turísticos deveria ser ponderada a partir do dimensionamento mínimo (calculado pelo número de camas), em alternativa às estimativas sobre a capacidade máxima dos lugares que fundamentam as normas previstas do PRA. Na opinião dos serviços, uma opção mais segura dada à fragilidade do rigor das estimativas pela falta de dados históricos. Neste sentido, o CT também reforçava a necessidade de se elaborarem planos de ordenação turística com vista a ordenar e promover a criação de concentrações iniciais com uma capacidade não inferior a 3.000 – 5.000 camas, beneficiando assim a formação de núcleos turísticos de média dimensão, e alertando para os efeitos indesejáveis de se projetar núcleos com dimensões superiores (> 7.000 camas) que se assemelhavam aos centros urbanos tradicionais. Em casos excecionais, era aconselhada a subdivisão desses conjuntos em unidades mais pequenas com características físicas e funcionais próprias.

De todos os estudos analisados, o estudo do CT (Planeamento Turístico do Algarve) é o único que contemplava orientações dirigidas mais diretamente ao tipo de assentamento que esta investigação quer dar destaque e que é feita através da figura de conjunto turístico, assumindo uma realidade que já estava a ganhar forma. O estudo apresentava uma relação expressa da localização preferencial dos conjuntos turísticos nas áreas de desenvolvimento turístico prioritário associada a uma programação urbanística e à aplicação de medidas de promoção especiais destinadas a incentivar a concretização dos empreendimentos previstos, dando alusão a importantes projetos que já estavam em curso. No caso dos conjuntos turísticos de “*alto nível*”, estes estariam mais vocacionados para zonas de baixas densidade construtivas e com acesso a praias de extensos areais. Esta apreciação derivava de uma relação entre o luxo e o espaço, pois estas áreas permitiriam uma reserva de espaço maior por “ocupante” que vem acentuar a tônica da segregação espacial e social e antever uma tendência: “*O luxo de espaço poderá vir a ser no futuro um luxo mais apreciado por muitos do que o luxo das instalações hoteleiras, podendo até determinar uma procura turística*” (ibidem). Uma ideia reforçada por

Carmina Cavaco: “O espaço é mesmo um luxo das sociedades modernas e abastadas [porque] dispor de espaço é prestigiante” (2006, p. 420).

Em função da crescente importância dos meios de alojamento não hoteleiro (aldeamentos, apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos), o estudo alertava para a necessidade de regulamentar a sua construção e exploração como forma de definir e controlar o nível geral das concretizações nas diferentes áreas definidas para o Algarve. Todavia, isto só viria a acontecer em 1978, com a publicação do respetivo diploma, quase dez anos após a criação da figura jurídica. O que explica, perante a ausência de uma regulamentação específica, a aplicabilidade das normas relativa às urbanizações e às edificações destinadas às habitações correntes. Ainda neste âmbito, o CT contava ainda com os parâmetros urbanísticos que iriam constar nos estudos urbanísticos em curso sobre esta matéria, mas não o impediu de propor, a título indicativo, alguns índices e critérios básicos de composição (e.g. proporção relativa aos alojamentos hoteleiros e não hoteleiros nos centros turísticos).

Finalmente, reconhecendo o papel fundamental da iniciativa privada para a concretização dos objetivos, é evidente a importância de mobilização e coordenação dos vários interesses, como princípio geral do planeamento. Esta questão ganhou maior visibilidade no PRA e no estudo do CT. Para a tutela do turismo, ao Estado, não caberia apenas o papel de agente orientador e estimulador da iniciativa privada. Com efeito, o estudo alertava para a necessidade de concentração das iniciativas, *“quer do sector público, em matéria de infraestruturas, quer do sector privado, em matéria de equipamentos turísticos, e que, tanto os meios de ordenação (urbanização, regulamentação, etc.), como os da promoção (empréstimos, isenções fiscais, publicidade, etc.) [deveriam] convergir para favorecer tal fim”* (Comissariado do Turismo, 1966, p. 3). O PRA apresentava disposições mais concretas que serviriam de base à orientação das iniciativas particulares e ao exercício das competências das entidades públicas. No caso particular das câmaras municipais, seria um instrumento orientador dos planos à escala municipal e, no caso da administração central (CT e DGSU), um suporte técnico para a emissão de pareceres conjuntos, acerca da localização, dimensão e integração das novas construções ou conjuntos nas áreas urbanas ou rurais.

Do ponto de vista dos encargos, o Plano *Dodí* também distinguia claramente a responsabilidade dos encargos no âmbito da execução do plano:

“Às entidades públicas e em primeiro lugar ao Estado, competirá estudar programas e executar as grandes infraestruturas para o desenvolvimento da região (grandes artérias rodoviárias, construção de portos e aeroportos, melhoramento da rede ferroviária, ligações com Lisboa e Espanha e vias de acesso), de impulsionar os serviços fundamentais (escolares, hospitalares, etc.) e de continuar a incrementar o já iniciado programa de construções hoteleiras.

Ao sector privado competirá a obrigação de participar nas despesas dos serviços públicos gerais na medida em que elas trazem, directa ou indirectamente vantagens económicas à propriedade privada; e competirá a obrigação de suportar as despesas de urbanização, ou sejam, todas as despesas relativas a construção de estradas, rede de água, estabelecimento de iluminação, etc., que se tornam necessárias para a transformação dos terrenos destinados à

Todavia, a ausência de um quadro normativo sobre planos à escala regional, impediu a cobertura legal do PRA, implicando múltiplos obstáculos à atuação efetiva da administração pública. Como nos relata Brito, cit. uma informação interna da DGSU (2009, p. 168) *“Em 1972, [este organismo] reconhece que o “Anteplano Regional do Algarve” não é mais do que um instrumento, como que marginal, no aspecto legal, para orientação e coordenação geral”*. O autor também admite que a saída de Eduardo de Arantes e Oliveira, Ministro das Obras Públicas desde 1954, do Governo (12.4.1967), quiçá tenha contribuído para o abandono do PRA.

Ainda que a política pública não tivesse a maturidade exigida para dar resposta, em tão curto espaço de tempo, à pressão urbana que já despontava no Algarve e que sentenciou a região num processo de urbanização enquadrado num contexto de mudanças rápidas e de transformação irreversível do território, nem assim se poderá afirmar que se deveu a uma falta de planeamento e à ausência de estratégias e mecanismos de planeamento regional. As décadas de 70 e 80 acabaram, assim, por testemunhar um crescimento explosivo da atividade turística com significativos impactes em prejuízo dos valores paisagísticos.

Freitas e Dias (2016, p. 119) explicam os fatores políticos (instabilidade política decorrente da mudança de regime), económicos (pressão dos promotores turísticos e imobiliários) e sociais (desenvolvimento do turismo de massas) que determinaram a ineficácia dos planos e que aqui resumimos: à incapacidade governativa em ultrapassar os obstáculos inerentes à materialização dos objetivos dos planos e da sua aplicação prática; à natureza informal dos planos associada à falta de uma cobertura legal capaz de estabelecer *“um quadro de referência permanente”* para os vários agentes e população; à dificuldade do Estado em gerir de forma equilibrada os dois lados da balança dos interesses. Se, por um lado, o Estado tomava uma posição de prudência e controlo em relação ao turismo e à urbanização no âmbito de um interesse comum de defesa do território e do próprio produto turístico, por outro lado via-se pressionado pela necessidade de cooperar e até promover as iniciativas privadas para o seu desenvolvimento, a que não ficava alheio o contexto político. Portugal atravessava um período de plena guerra colonial e a obtenção de divisas era importante. *“Na ausência de estratégias globais em matéria de planeamento do turismo, a procura assumiu-se como motor do crescimento e ordenamento da oferta turística, que proliferou com base em esforços descoordenados e sujeitos aos interesses da iniciativa privada”* (ibidem, p. 120). Com efeito, a inoperância dos planos levou a que fosse a iniciativa privada a dirigir o desenvolvimento turístico e urbanístico, movido pela obtenção de lucros.

DA ESCALA LOCAL

Lobo (2013) identificou diferentes fases no desenvolvimento das estâncias balneares, a que correspondem, também, diferentes modelos e estratégias de planeamento e de ordenamento do território. Numa primeira fase, a implantação do turismo balnear fez-se através da apropriação dos novos padrões sociais

provenientes de países europeus economicamente mais desenvolvidos, o que esteve na origem de “*novos espaços e tempos de lazer*” (Briz, 2007) frequentados pela elite aristocrática e por estrangeiros para férias sedentárias à beira-mar, em estâncias termais e climáticas. Mais tarde, em resposta à crescente densificação destes aglomerados considerados de interesse turístico foram submetidos aos ensaios urbanísticos da época através de Planos Gerais de Melhoramentos para cidades de praia visando a reorganização dos espaços edificados e viários e o planeamento das redes de infraestruturas. São os primeiros tempos marcados pela “*cenografia do lazer*” da costa ocidental representada pelas marginais oceânicas, ou avenidas do mar, dos terraços-esplanadas, passeios alegres e pontões-promenade desenhados ao longo da praia de banhos (Lobo, 2007). Com o Estado Novo, a prática do planeamento urbano e ordenamento do território disseminou-se pelo território nacional, através de planos mais complexos nos objetivos e conteúdos e da regulamentação da ocupação, uso e transformação do solo, por comparação aos Planos Gerais de Melhoramentos (1864-1934)¹⁷¹. Os Planos Gerais de Urbanização (PGU) determinaram, assim, mais uma etapa de desenvolvimento dos espaços do turismo balnear (Lobo, 2007) com a elaboração dos primeiros planos nas principais praias: Praia da Rocha (1936), Praia de Mira (1937), Frente Marginal da Praia de Monte Gordo e Praia de Moledo (ambos em 1942).¹⁷² A partir de 1944, com a alteração do diploma, os PGU¹⁷³ passaram a ser baseados por um estudo preliminar, designado por antepiano de urbanização. Na prática, estes estudos ficaram reduzidos a instrumentos orientadores da iniciativa privada que ganhava expressão (Lobo, 2007). Já na década de 60, as urbanizações turístico-imobiliárias como Vilamoura, Vale do Lobo e Quinta do Lago recorreram a esta figura de planeamento. Foi precisamente nesta época que surgiram as primeiras tentativas de implementação de instrumentos orientadores de ordenamento turístico, à escala regional, que incidiram no Algarve. Apesar dos esforços do Estado, o planeamento não conseguiu acompanhar a intensidade da construção.

A urbanização firmava-se com escassas regras e sem referência a qualquer plano urbanístico, salvo raras exceções (Brito, 2009). Lobo também dá nota da diversificação da oferta turística que se expandia pelo litoral de forma fragmentada:

“Os hotéis de praia exploram novos focos de implantação, primeiro na periferia dos pólos urbanos, e, depois, em locais isolados de forte impacto paisagístico (...);

A proliferação dos aldeamentos turísticos, condomínios fechados onde se vive em resort, que promovem uma descontinuidade com a envolvente imediata e com o tecido social existente (...);

[Dos] pequenos núcleos qualificados (...) [aos] grandes empreendimentos imobiliários multinacionais”

(Lobo, 2007, pp. 23–24)

¹⁷¹ cf. Marques da Costa et al (2006, pp. 307–310).

¹⁷² Os Planos Gerais de Urbanização foram instituídos pelo Eng.º Duarte Pacheco, em 1934 e pressupunham o planeamento da expansão urbana dos principais aglomerados urbanos e zonas de interesse turístico.

¹⁷³ Esta nova geração de PGU decorre das alterações introduzidas pelo DL n.º 35 931, de 4.11.1946, na substituição do PGU estabelecido em 1934.

De facto, a expansão urbana estava a cargo da iniciativa privada, onde se incluíam grandes intervenções em nome do desenvolvimento do turismo continuando à margem de qualquer plano normativo, salvo raras exceções.

A concretização de “*empreendimentos-ilha*” não foi de todo condicionada, como demonstra o estudo de Brito (2009). A partir de um levantamento dos núcleos, conjuntos e empreendimentos turísticos promovidos fora dos perímetros urbanos, no Algarve para o período compreendido entre 1962-1974, o autor verificou nos respetivos pareceres uma prática administrativa discricionária e tendenciosa. O autor afirma mesmo não se ter deparado com pareceres finais negativos. A implantação desregrada e fragmentada de outros empreendimentos imobiliários era basicamente conseguida por meio da aprovação de loteamentos urbanos, apesar do preâmbulo do diploma desta figura jurídica salientar a necessidade de limitar a atividade especulativa e o aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana (cf. DL n.º 46 673, de 29.11.1965).

De facto, só na década de 90, primeiro com a revisão do regime jurídico dos loteamentos urbanos e obras particulares (DL n.º 448/91 de 29.11) e, depois com o amplo alcance territorial dos PDM, foi condicionado o *modus operandi* da iniciativa privada, agente dominante do processo de urbanização, até então sujeito a poucas limitações no que respeita à localização das operações urbanísticas. O referido diploma resultou, em parte, da inquietação generalizada a respeito da delapidação de recursos naturais, em especial do solo. Nestes termos, promoveu-se a articulação de esforços com as diligências desenvolvidas ao nível do planeamento territorial por forma a contrariar a dispersão da construção, direcionando-a para as “*áreas estrategicamente mais apropriadas para esse efeito*”. Assim, as operações de loteamento só podiam ser admitidas nas áreas que fossem classificadas nos planos municipais de ordenamento do território definidos no DL 69/90, de 2.03, nas áreas classificadas como urbanas ou urbanizáveis. Em conjunto, contribuíram para condicionar os loteamentos urbanos fora dos perímetros urbanos, nomeadamente os empreendimentos turístico-imobiliários.

4.2.2. OS PRIMEIROS PROT E O ENQUADRAMENTO DOS PROJETOS TURÍSTICOS IMOBILIÁRIOS ESTRUTURANTES

Deixamos para trás um período de experimentalismo e casuismo no ordenamento territorial e urbanístico regional, onde procurámos compreender de que forma se expandiu a ocupação turística no território. Com a reconfiguração da política de ordenamento do território emanada, ainda da década de 80 e ao longo da década de 90, no sentido de reorientar as estratégias de desenvolvimento, o foco prende-se sobretudo na forma como alguns instrumentos enquadraram grandes projetos turístico-imobiliários considerados estruturantes que se inserem no perfil dos *resorts* históricos.

Com efeito, neste novo panorama, é de salientar ainda a consagração de novos instrumentos, nomeadamente, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 07.04), a avaliação de impacte ambiental¹⁷⁴ (DL n.º 186/90, de 06.06), a criação da REN (DL n.º 93/90, de 19.03), outros mais orientados para a defesa e conservação da natureza¹⁷⁵, o novo enquadramento dos PMOT, etc. Também a integração europeia influenciou uma nova geração de instrumentos de gestão do litoral alvo de grandes conflitos resultantes das novas dinâmicas territoriais. Nesta linha, foram criados, em 1993, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), instrumentos de carácter regulamentar¹⁷⁶.

Entre este vasto conjunto de instrumentos, damos aqui destaque aos Planos Regionais do Ordenamento do Território (PROT), instrumentos programáticos e normativos instituídos através do DL n.º 176-A/88 de 18.05 que têm como objetivo:

- a) Concretizar para a área por eles abrangida a política de ordenamento;*
- b) Definir as opções e estabelecer os critérios de organização e uso do espaço, tendo em conta, de forma integrada, as aptidões e potencialidades da área abrangida;*
- c) Estabelecer normas gerais de ocupação e utilização que permitam fundamentar um correcto zonamento, utilização e gestão do território abrangido, tendo em conta a salvaguarda de valores naturais e culturais.*

(Artigo 3.º do DL n.º 176-A/88 de 18.05)

Ao abrigo desta legislação, foram aprovados o PROT do Algarve (PROTAL - DR n.º 11/91, de 21.03.1991) e o PROT do Alentejo Litoral (PROTALI - DR n.º 26/93, de 27.08.1993)¹⁷⁷, dois planos que incidiram

¹⁷⁴ Este diploma aplicava-se aos planos e projetos que, pela sua localização, dimensão ou características, fossem suscetíveis de provocar incidências significativas no ambiente. O diploma atual é o DL n.º 151-B/2013 de 31.10.

¹⁷⁵ Por exemplo, a Área de paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (DL 241/88, de 07.07), o Parque Natural da Ria Formosa (DL n.º 373/87, de 09.12), Reserva do Sapal de Castro Marim-Vila Real de Santo António (DL n.º 162/75, de 27.03), entre outros.

¹⁷⁶ DL n.º 309/93 de 02.09.

¹⁷⁷ O PROTALI abrange a área designada “*Litoral Alentejano*”, constituída pelos municípios de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira.

em duas áreas pressionadas pela expansão urbano-turística mas com uma justificação conjuntural distinta. A partir destes dois PROT, debruçamo-nos nas principais medidas adotadas para enquadrar os espaços turísticos que integram *resorts* em termos de ocupação do solo.

No caso do PROTAL, o desafio envolvia estabelecer um modelo alternativo à normativa de desenvolvimento que estava a condicionar o ordenamento turístico na região do Algarve, enquanto o PROTALI, apostava numa estratégia preventiva de forma a preservar os valores paisagísticos do Litoral Alentejano¹⁷⁸, que embora fosse uma área relativamente pouco ocupada, demonstrava fortes sinais de pressão sobre os usos dominantes do solo, a favor do turismo.

Em ambos os instrumentos, foram analisadas as disposições respeitantes à integração de pré-existências, o foco principal deste ponto, mas entendemos ser também importante observar as normas destinadas à criação de novas áreas vocacionadas para a instalação de novos empreendimentos turísticos no sentido de estabelecer pontes que ligarão mais tarde a análise dos PROT, resultantes da entrada em vigor da Lei n.º 48/98, alvo de uma análise mais detalhada no capítulo seguinte.

O PROTAL apresenta uma particularidade interessante ao considerar toda a região do Algarve uma *“área de potencial turístico, pelas suas características e localização estratégica, [revestindo-se] de especial relevância para o desenvolvimento do turismo de qualidade”* (artigo 7º), dando continuidade à estratégia de posicionamento da política do turismo vertida nos primeiros planos elaborados na década de 60. O PROTALI, por seu turno, dividiu a área de intervenção em três faixas, para efeitos de condicionamento à ocupação urbanística e turística¹⁷⁹, que se torna mais flexível à medida que nos afastemos do litoral.

Em relação à delimitação de novas áreas turísticas juntaram-se, às normas do PROTAL, as do Despacho Conjunto do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território e do Secretário de Estado do Turismo, datado de 16.12.1992. Estas áreas concretizavam-se, no âmbito da

¹⁷⁸ Citando o preâmbulo do PROTALI, o Litoral Alentejano era considerado *“uma área de intervenção prioritária (...) por constituir um conjunto de ecossistemas de enorme fragilidade”*, comprovado pelas extensas áreas identificadas nos artigos 13º e 14º, respetivamente: as áreas com interesse nacional ou internacional para a conservação da natureza, nomeadamente a Reserva Natural do Estuário do Sado (RNES), a área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (APPSACV) e a área delimitada na carta de ordenamento I e designada *«área de proteção do litoral entre Sines e a Lagoa de Santo André»* (APLSSA) e áreas com interesse regional ou local para a conservação da natureza, a saber, ata Nacional de Valverde, Lagoa de Melides/Costa da Galé, Comporta, Serra de Grândola, Serra do Cercal, Ribeira de São Cristóvão, Ribeira do Torgal, Colos - Ribeira de Gema, Casa Branca e Serrinha de Palma; e ainda outras áreas indispensáveis à estabilidade ecológica e à utilização dos recursos naturais (e.g. REN).

¹⁷⁹ Segundo o artigo 8º a Faixa litoral é *“a área compreendida entre a linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais e o limite interior definido na carta de ordenamento I, correspondente à zona que, sendo simultaneamente a que está sujeita a maior pressão urbanística pela sua vocação para a actividade turística, é a de maior sensibilidade ecológica e valor ambiental, exigindo, portanto, um tratamento específico”*; a Faixa central *“abrange a área delimitada a ocidente pelo limite interior da FL e a oriente por uma linha que se encontra delimitada na carta de ordenamento I, correspondendo a uma zona de protecção à sobrecarga urbanística e turística do litoral”* e a Faixa Interior *“abrange toda a área do PROTALI para o interior do limite a nascente da FC e é a menos condicionada no que se refere à ocupação urbanística e turística.”*

elaboração dos PDM, recorrendo à delimitação de *Área de Aptidão Turística* (AAT), para posterior demarcação de *Núcleos de Desenvolvimento Turístico* (NDT), estes recetivos à lógica dos grandes projetos integrados no território e das figuras jurídicas estabelecidas, nomeadamente dos conjuntos turísticos e aldeamentos turísticos, dos quais foram estabelecidos os princípios de delimitação e conceção dos NDT e, por conseguinte, orientadores da forma processual, física e espacial dos empreendimentos:

- | *Não integrar áreas pertencentes a parques ou reservas naturais;*
 - | *Não afetar mais de 25% de cada Área de Aptidão Turística (área demarcada em sede de PDM, com vista à posterior delimitação de NDT);*
 - | *A área urbanizável não pode exceder 30% da área total do núcleo;*
 - | *Cada conjunto ou aldeamento turístico não deve possuir uma área de intervenção inferior a 25 ha;*
 - | *A densidade populacional não pode exceder 60 habitantes por hectare. Todavia, se os NDT coincidirem com zonas imperativas a densidade populacional não pode ultrapassar os 25 habitantes por hectare;*
 - | *A estrutura urbana e construções deverão apresentar-se concentradas de forma a evitar o alastramento urbano;*
 - | *Os núcleos não podem agrupar-se formando contínuos urbanos;*
 - | *As áreas urbanizáveis afetas a empreendimentos turísticos serão definidas através de PP / PU, que se deverão implementar obrigatoriamente para cada NDT;*
 - | *A aprovação dos NDT carece de ratificação dos Ministros da tutela do turismo e do ordenamento do território;*
 - | *Cada NDT poderá ser constituído por um ou mais empreendimentos, desde que articulados entre si por uma rede coerente de infraestruturas, nomeadamente viárias;*
- [Em termos de oferta turística, destacavam-se as seguintes orientações]¹⁸⁰:
- | *Proporção de camas turísticas superior a 70%;*
 - | *Densidade populacional não pode exceder os 60 habitantes/hectare.*

Adapt. Diagnóstico: p.161

Na prática, foram definidas 51 AAT que atingem cerca de 29 700 ha em todos os municípios da região do Algarve, à exceção de Albufeira¹⁸¹, apresentando uma distribuição geográfica tendencialmente mais afastada do litoral. Todavia, na maioria dos casos, as AAT apresentavam níveis elevados de condicionamentos legais em termos de ocupação do solo ao incluírem áreas de REN, Rede Natura e Áreas Protegidas¹⁸². Respeitante ao número de camas, estavam previstas 51 175 camas em PDM, apenas 5 300 foram aprovadas. O remanescente, mais precisamente, 45 875 camas, encontravam-se na dependência da elaboração e ratificação de PP ou PU, das quais 33% já tinham plano em curso.

¹⁸⁰ Estas orientações derivam de um documento de trabalho da Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território datado de junho de 2002.

¹⁸¹ Vila Real de St.º António também não demarcou na planta de ordenamento AAT, tendo o PU das Sesmarias definido uma com limite de 5 600 camas.

¹⁸² Os concelhos de Alcoutim, Aljezur, Loulé, Monchique e S. Brás de Alportel apresentam uma percentagem de área condicionada no interior das AAT superior a 75 %. Nota: as áreas de RAN não foram incluídas por falta de dados em formato digital.

Por sua vez, ao nível das áreas turísticas, o PROTALI identificava, cartograficamente, as unidades de ordenamento, também designadas por UNOR, i.e., “*áreas que, pela sua complementaridade biofísica, social e urbana, requerem um planeamento conjunto e integrado para efeitos de delimitação das áreas de desenvolvimento turístico*” (ADT) (artigo 40º). Cada ADT requeria a elaboração de um PP sujeito a ratificação ministerial.

Neste plano, os NDT também já são identificados e associados aos aglomerados urbanos de Porto Covo, Vila Nova de Mil Fontes, Almogrove e Zambujeira do Mar que correspondem a antigos núcleos piscatórios transformados pela atividade turística. Apesar de utilizar o mesmo termo, a interpretação e os procedimentos são bem distintos do seu congénere.

Relativamente às áreas já construídas ou sob compromissos urbanísticos, o PROTAL fixou a criação de zonas de ocupação turística (ZOT) “*(...) constituídas por áreas ocupadas por empreendimentos turísticos ou com projectos da mesma natureza objecto de decisão favorável das entidades públicas competentes e por áreas intersticiais ou envolventes àqueles, ficando genericamente afectas à construção, edificação e demais empreendimentos com interesse para o sector*” (n.º 1 do artigo 11º). Sem surpresa, as ZOT (129 no total) concentram-se no litoral, formando três eixos principais: um ocidental, entre Aljezur e Vila do Bispo; outro central ligando os aglomerados urbanos Lagos/ Portimão/ Lagoa/ Albufeira/ Loulé e; outro na parte oriental centrado em Vila Real de St.º António. É neste eixo central que se concentram os *resorts* históricos, nomeadamente aqueles que constituem casos de estudo desta investigação, Vilamoura, Vale do Lobo e Quinta do Lago. As disposições fixadas reproduzem essencialmente princípios, visando assegurar a salvaguarda dos recursos e as potencialidades mais significativas para a atividade turística destas áreas do que propriamente estabelecer regras concretas ao nível do regime de ocupação do solo¹⁸³. No caso do PROTALI, as normas aplicadas a este tipo de situações não se justificaram.

Todavia, ainda no registo das pré-existências, destacamos uma regulação específica com carácter excecional ao abrigo dos dois PROT para derrogar o regime de uso, ocupação e transformação do solo, dando assim cobertura a grandes grupos privados cujos empreendimentos não totalmente conformes com o regime de ocupação, uso e transformação do solo estabelecido no plano, possam ser admitidos de forma excecional, mediante fundamentação, confirmando o seu contributo para a prossecução dos objetivos do plano e reconhecimento do interesse público por despacho conjunto do Ministro do Planeamento e da Administração do Território e do ministro da tutela. Daqui resultariam negociações para a elaboração (obrigatória) de PU ou PP e a

¹⁸³ Como refere o artigo 11.º do DR n.º 11/91, de 21.03. “*(...) nas zonas de ocupação turística não devem ser previstas nem autorizadas acções ou empreendimentos que, pelas suas características, dimensão ou natureza: a) Constituam fator de desequilíbrio entre espaços equipados e não equipados; b) Causem degradação das condições naturais, paisagísticas e do meio ambiente; c) Constituam uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas urbanas e serviços públicos existentes; d) Não prevejam espaços de lazer adequados aos equipamentos instalados ou a instalar; e) Não acautelem condições de segurança e comodidade para a circulação de pessoas e bens; f) Impliquem excessiva densidade do tráfego automóvel ou não prevejam espaço suficiente para estacionamento; g) Sejam inadequados, estejam desinseridos ou revelem aspectos negativos para a actividade turística que se desenvolva na zona.*”

celebração de um protocolo ou leis-contrato entre as várias entidades públicas da administração central e, câmara municipal e promotor para estabelecer os direitos e as obrigações de cada uma das partes¹⁸⁴.

Machado (2009) já se tinha debruçado sobre a análise da regulação e dos projetos estruturantes aprovados no âmbito do PROTAL (1991-2007), cinco no total, dos quais, três sob a alçada do *turismo de qualidade*¹⁸⁵. Mais uma vez, questionamo-nos sobre o entendimento que é dado ao conceito de *turismo de qualidade* face às ilações aqui relatadas. Primeiro, todos os projetos se situam na área de influência de áreas turísticas já consolidadas, “*para os mesmos municípios onde já existem property rights institucionais (ex: concessões, licenças) atribuídos em nome do Turismo, somando-lhes mais um property right (qualidade do título do projecto estruturante) na consolidação do seu Poder, numa filosofia win-win com os municípios abrangidos*” (2009, p. 472). Dois desses projetos, Vilamoura e Vale do Lobo, são fases/extensões de projetos já existentes, “*o que revela tendências de economias de aglomeração, auto-reforço e rendimentos crescentes a organizações já existentes*” (*ibidem*); Segundo, a análise da oferta de alojamento turístico dos projetos estruturantes, Machado, demonstrou que o peso do produto imobiliário é sempre, proporcionalmente, superior à componente da oferta hoteleira¹⁸⁶. Também foi demonstrado um manifesto favorecimento discricionário relativamente a Vilamoura e Vale do Lobo, qualificados como projetos turísticos estruturante, quando na realidade, se destacam pela oferta de produtos imobiliários destinados ao mercado da habitação (em geral de segunda residência) em detrimento da oferta de camas turísticas. Em Vilamoura, mais de 70% da oferta total de camas é para uso residencial e, em Vale de Lobo, quase 63% das camas são residenciais, ou seja, estão fora da esfera da tutela do turismo (Tabela 9).

No caso do PROTALI, o grande objetivo desta norma derogatória serviu para enquadrar o processo de recuperação da Torralta constituída por vários empreendimentos na Península de Tróia, criando as condições para sucessivas negociações protocoladas entre o Estado e os grupos financeiros que dariam, mais tarde, origem ao PU de Tróia, aprovado em 2000. Este plano definiu no total nove unidades operativas de planeamento

¹⁸⁴ Cf. Artigos 40º e 41º do PROTAL (DR n.º 11/91, de 21.03) e artigos 55º e 56º do PROTALI (DR 26/93, de 27.08).

¹⁸⁵ Transcrevemos a listagem dos projetos estruturantes aprovados, a partir de (Machado, 2009, p. 467): “*Projeto relativo à 2.ª fase do empreendimento turístico de Vilamoura, aprovado por Despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais publicado no DR II série de 28.10.1995. O plano de urbanização viria a ser ratificado pela RCM n.º 52/1999, de 11.06.1999; Projeto do empreendimento turístico VerdeLago, aprovado por Despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais e publicado no DR II série de 28.10.1995. O plano de pormenor viria a ser ratificado pela RCM n.º 5/2001, de 17.01.2001 e alterado, conforme Declaração n.º 327/2004 (2.ª série) publicada no DR-II série de 31.12.2004; Projeto do empreendimento Vale do Lobo 3, correspondente à fase 12.ª apresentado pela empresa turística Vale do Lobo Algarve, Lda., aprovado por Despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais e publicado no DR II série de 28.10.1995. O plano de pormenor viria a ser ratificado pela RCM n.º 52/2004, de 13.01.2004*”.

¹⁸⁶ Machado dedicou-se à análise da regulação dos projetos estruturantes no âmbito do PROTAL (1991-2007), observando com mais pormenor o caso de Vilamoura, aprovado como projetos estruturantes de desenvolvimento turístico, ao abrigo deste plano em 1995. (Machado, 2009, pp. 467–492).

e gestão (UNOP)¹⁸⁷, das quais resultariam sete planos de pormenor, todos aprovados à luz do RJGT, envolvendo nalguns casos a alteração de certos parâmetros estabelecidos previamente no PU.¹⁸⁸ Ferreira relata bem as cedências do Estado no caso de Tróia:

“Num processo tão longo e de difícil resolução o Estado incorreu em progressivas cedências face aos privados, que cedo se reflectiram na definição dos critérios de uso e de ocupação do território, e prometem condicionar os futuros usos e a futura ocupação. A principal destas cedências tem origem na Resolução do Conselho de Ministros n.º173/97, de 17 de Outubro. Embora os seus principais propósitos fossem outros, esta Resolução determinou a alteração dos critérios subjacentes à carga turística, suportados pela alteração dos critérios relativos ao número e à tipologia de camas, resultando na transformação da vocação original de Tróia – o turismo – para uma vocação aberta à função residencial.

A 9 de Julho de 1997 terminou o processo da venda dos créditos detidos por entendidas públicas na Torralta. Nessa data foi celebrado o acordo entre o Estado Português e o grupo Sonae, comprador dos créditos públicos da Torralta, posteriormente garantido através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2000, de 8 de Maio. Dos vários elementos polémicos desse acordo destaca-se a concessão do exclusivo de jogos de fortuna e de azar na Zona de Jogo de Tróia, o contrato de concessão da construção e exploração de uma marina em Tróia e a exploração de um serviço de transporte fluvial de passageiros, com fins turísticos, entre Tróia e Setúbal.”

Ferreira (2007, p. 75)

As UNOP 1 a 4 foram aprovadas ao abrigo do artigo 56º do PROTALI e sujeitas às disposições constantes da aprovação do plano geral de investimento requerido pelo Agrupamento Orbitur/SOLINCA (Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/97, de 15.05). A sua execução ficou a cargo da sociedade IMOAREIA — Sociedade Imobiliária, S. A., que passou a ser a cessionária dos créditos objeto do referido plano, ficando assim responsável pela reabilitação do projeto turístico iniciado em Tróia pela Torralta. O diploma que aprovou este novo contrato de investimento (RCM 22/2000, de 08.05), discriminou no quadro das obrigações da IMOAREIA, investimentos na ordem dos 40 milhões de contos referentes a operações urbanísticas a realizar (demolições, requalificação e novas construções de empreendimentos turísticos, equipamentos e infraestruturas, etc.), entregas de verbas e percentagem de receitas declaradas dos jogos, etc. que servem de contrapartida à aprovação do empreendimento (no seu conjunto) de reconhecido interesse público, que não estava totalmente

¹⁸⁷ Identificação das UNOP no PU de Tróia: UNOP1 – Núcleo Urbano, UNOP2 – Núcleo Urbano-Turístico, UNOP3 – Núcleo do Golfe-Hotel, UNOP4 – Parque Científico e Cultural, UNOP5 – Núcleo Turístico Central (grupo Pestana), UNOP6 – Loteamento Soltróia, UNOP7 – Núcleo Turístico Sol-Norte, UNOP8 – Núcleo Turístico Sol-Sul e UNOP9 – Campo de Golfe.

¹⁸⁸ O PP da UNOP 6 referente a Soltróia encontra-se em fase de elaboração desde 2014. A UNOP 9 acabou por ser excluída da ratificação do PU de Tróia, dado que os seus limites ultrapassavam a área da ADT delimitada no PDM de Grândola e do PROTALI. A UNOP 9 propunha a criação de um novo campo de golfe mas o plano regional considerava esta área não urbanizável além de integrar a Reserva Natural do estuário do Sado, manifestando, assim uma incompatibilidade com o uso do solo proposto.

conforme com as regras de ocupação, uso e transformação do solo constantes deste instrumento de gestão territorial.

A questão mais paradoxal neste processo é novamente a distribuição das camas. O PROTALI previa para esta área (UNOR 1) uma capacidade máxima de 10 mil camas turísticas¹⁸⁹, mas a aplicação desta norma permitiu a derrogação deste instrumento de ordenamento do território vinculativo e possibilitou uma distribuição de camas com duas vocações: a turística e a residencial. O preâmbulo do diploma que aprovou o plano geral de investimento refere *“acrescidas 294 camas turísticas expressamente atribuídas ao Agrupamento Orbitur/SOLINCA, a título de ajustamento marginal, em aditamento à capacidade máxima (...)”* Além disso, para respeitar o limite fixado pela portaria, *“as 570 camas previstas para a UNOP 2, as quais, em conformidade com o projecto de investimento pertinente, correspondem, na realidade, a moradias de segunda residência, como tal devendo ser contabilizadas as respectivas camas.”* Outro aspeto controverso ainda relacionado com o número de camas é que a capacidade máxima prevista no PROTALI para a área do PU de Tróia foi largamente excedida, ao registar-se para o total das UNOP, 10701 camas turísticas e, ainda 4 606 camas de 2ª residência, somando 15307 camas.

Em termos de zonamento turístico, verifica-se que em ambas as situações (existente vs novo), as disposições constantes no regulamento do PROT são meros princípios, que embora tivessem um carácter vinculativo, remetiam para os PDM a definição de regras de uso, ocupação e transformação do solo mais objetivas¹⁹⁰.

Ambos os planos analisados criaram condições para conformar projetos turístico-imobiliários concretizados sem uma base de planificação normativa e territorial eficaz, fossem investidos de modelo exemplar representativo do interesse público e do turismo de qualidade. Uma qualificação, por derrogação normativa, que consubstancia um verdadeiro passe de acesso ao universo da rentabilização pela via do produto turístico e pela via do produto imobiliário situados em áreas com importante legado ambiental e paisagístico.

O interesse em integrar os *resorts* neste novo enquadramento normativo manifestava-se tanto ao nível dos promotores da urbanização como da administração pública. Para os primeiros, a grande dimensão territorial dos empreendimentos, cuja área de intervenção podia ascender às centenas de hectares, trazia alguma necessidade de flexibilizar o faseamento da execução¹⁹¹, sem perda de direitos por caducidade de alvarás.

¹⁸⁹ Cf. Portaria n.º 761/93, de 27.08.

¹⁹⁰ A nível geográfico, a distribuição dos NDT definidos pelo PROTAL mostra uma tendência para as áreas da Serra e do Barrocal. Seria interessante aferir se é resultado de um novo posicionamento estratégico do turismo na ótica de conjunto integrado ou se é meramente por falta de áreas livres condicionantes no litoral, uma possível questão a ser estudada futuramente.

¹⁹¹ Apesar da consulta dos primeiros estudos técnicos referentes aos diversos casos de estudo não ter revelado elementos concretos da programação de execução, esta situação não transmite certezas de que o faseamento da execução não era uma preocupação dos promotores, dado que admitimos que possam existir outros documentos que fazem parte dos processos que levaram à apreciação e aprovação dos projetos.

Também a expansão do empreendimento, em função da aquisição de parcelas envolventes, determinou esta necessidade de atualizar e de readequar as novas operações urbanísticas¹⁹² (Figura 31).

Não será por isso estranho identificar, dentro dos limites de grandes resorts turísticos de 1ª geração, a construção de conjuntos turísticos, estabelecimentos hoteleiros, entre outros, licenciados à luz dos mais recentes regimes jurídicos dos empreendimentos turísticos (1997 e 2008). Por exemplo, o conjunto turístico “*Aqualuz Tróia*”, inaugurado em 2008 (composto por dois apart-hotéis em torres de 15 e 16 pisos) no Tróia Resort; o conjunto turístico “*The Lake Resort*” na Quinta do Lago; ou o aldeamento turístico *The BeachFront*, na Praia d’el Rey.

Por sua vez, as entidades licenciadoras pretendiam, por um lado, salvaguardar os recursos naturais e garantir e estabilizar com segurança os elementos intrínsecos à atividade turística, em termos de conteúdo formal e da imagem da promoção, frequentemente projetada além-fronteiras, fatores-chave para gerar valor e tornar o território mais atrativo e diferenciado. Por outro lado, também retiravam daí as mais largas vantagens através de mecanismos compensatórios e de negociação sob a forma de contratos. A forma de contrato mais comum estava associada aos contratos de urbanização decorrentes do licenciamento de loteamentos urbanos, mas os contratos de investimento (e.g. Tróia entre o Estado, diversos promotores privados e outras entidades públicas) ou protocolo¹⁹³ (referente ao PU de Vilamoura) foram também alternativas noutros casos.

Como vimos, a realização de PU e PP para dar cobertura a ambos os interesses revelou-se uma das soluções mais aplicadas (e.g. PU de Tróia previsto para UNOP 1 do PDM de Grândola, respeitante ao Tróia Resort, Vale do Lobo III através do PP de 2004). Os casos estudados revelaram que todos estes PU e PP foram aprovados com o novo enquadramento normativo decorrente da LBOTU e do respetivo RJIGT, atendendo a outros planos especiais (e.g. POOC) e setoriais, dando continuidade às opções contidas naqueles planos.

A elaboração de planos municipais é, contudo, uma competência da administração local, que apenas estaria disposta a usá-la a favor de interesses privados, uma vez acautelados aqueles que considerava serem os seus próprios interesses. Isto levou a procedimentos de contratação entre os promotores e as câmaras municipais, por vezes traduzidos em áreas de intervenção mais abrangentes do que a área do *resort*, propriamente dita (e.g., beneficiação de estradas, alargamento da rede de saneamento básico em aglomerados próximos, construção de equipamentos de utilização coletiva).

¹⁹² A par em função deste novo enquadramento a par, naturalmente das novas necessidades do mercado que implicavam alterações ao desenho urbano inicial.

¹⁹³ Previsto pelo PROTAL no art.º 41.º n.º 3 do DR n.º 11/91, de 21.03.

PROJETO	ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS		ALDEAMENTOS TURÍSTICOS			APARTAMENTOS TURÍSTICOS			TOTAL
	Unidades	Camas	Tipologia	Unidades	Camas	Tipologia	Unidades	Camas	Camas
Verde Lago	197	394	T2	22	88	T1	14	28	246
			T3	64	384	T2	178	712	
			T4	21	168	-	T3	41	
Subtotal absoluto	-	394	-	-	640	-	-	986	2020
Subtotal %	-	19.5%	-	-	31.7%	-	-	48.8%	100
Vale do Lobo	250	500	-	162 Moradias uso residencial	486 Camas residenciais	-	121 Apart. Uso residencial	363	1349
Subtotal absoluto	-	500	-	-	640	-	-	986	2020
Subtotal %	-	37%			36%			27%	100
Vilamoura XXI (2ª fase)	-	6 937	16 793 Habitantes (uso residencial)						
Subtotal absoluto	-	6 937	16 793 Habitantes						23 730
Subtotal %		29.2%	70.8%						100
Tróia									
UNOP 1	-	-	4459 camas turísticas e 700 camas residenciais						5159
UNOP 2	-	-	360 (AT)+570 (moradias turísticas) camas turísticas + 306 camas residenciais						1236
UNOP 3	-	600	-	-	-	-	-	-	-
UNOP 4	-	-	-	-	435	-	-	-	435
Subtotal absoluto		600	5824 camas turísticas e 1006 camas residenciais						7430
Subtotal %	-	8%	78% camas turísticas e 14% camas residenciais						100

Tabela 9 - Oferta e natureza dos alojamentos dos Projetos Turísticos Estruturantes - PROTAL (1991-2007).

Fonte: (Adapt. Machado, 2009, p. 473); PU Tróia (RCM 23/2000).

25

VILAMOURA – 2ª fase

PLANO DE URBANIZAÇÃO: Infraestruturas dos IPP

Referência: Anexo I – E.4

Designação: IPP 4 – Cerro da Vinha

Descrição:
Infraestruturas da “Cerro da Vinha”, zona preferencialmente destinada à ocupação habitacional, envolvida por campos de golfe.

Montante do investimento (10ª escudos): 980.300

Calendário do investimento previsto										
anos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
execução (%)										13 87

Tipo de investimento

☒ investimento próprio e execução (cláusula 6ª do Protocolo)

☐ comparticipação financeira e execução (cláusula 7ª do Protocolo)

☐ comparticipação financeira (cláusula 8ª do Protocolo)

Entidade responsável

Local e data

27

VILAMOURA – 2ª fase

PLANO DE URBANIZAÇÃO: Infraestruturas dos IPP

Referência: Anexo I – E.6

Designação: IPP 6 – Colinas do Golfe

Descrição:
Infraestruturas das “Colinas do Golfe”, zona preferencialmente destinada à habitação turística e de 2ª residência, integrada e envolvida pelo golfe.

Montante do investimento (10ª escudos): 927.000

Calendário do investimento previsto										
anos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
execução (%)	33	5			22			20	20	

Tipo de investimento

☒ investimento próprio e execução (cláusula 6ª do Protocolo)

☐ comparticipação financeira e execução (cláusula 7ª do Protocolo)

☐ comparticipação financeira (cláusula 8ª do Protocolo)

Entidade responsável

Local e data

Figura 31 - Vilamoura | Compensações (exemplos)
Fonte: Protocolo do PU 2ª Fase Vilamoura (1999).

4.3. A ADAPTAÇÃO DA REGULAÇÃO TURÍSTICA A UMA REALIDADE INSTALADA

Juntando-se às diretrizes da política económica nacional e dos instrumentos de planificação territorial que perspetivavam grandes investimentos públicos e privados, a regulação turística procurava definir uma legislação específica para incorporar novas dinâmicas, tendências e conceitos. No âmbito de uma perspetiva analítica e procedimental, este subcapítulo visa demonstrar a resposta dissimulada da regulação turística, por parte do Estado, na necessidade urgente de integrar disposições adequadas às novas formas de oferta turística. Apontam-se mecanismos regulatórios especiais instituídos em nome do “*interesse para o turismo*” em estreita relação com a estratégia do “*turismo de qualidade*” que já decorria da política e dos instrumentos de planificação turística e finaliza-se com os modelos de negócio presentes nos *resorts* históricos.

4.3.1. A INSÍGNIA “DE INTERESSE PARA O TURISMO”

Entre as medidas fomentadas pela regulação turística, destaca-se aquela que, em nome de uma oferta de qualidade, criou regimes de incentivo e benefícios - a utilidade turística. Sob um regime centralizado pela tutela do Turismo, que veio distinguir os empreendimentos em “*de interesse para o turismo*” e “*sem interesse para o turismo*”, a Lei n.º 2073, de 23.12.1954 consagrou este regime apoiado num conjunto de medidas financeiras e de benefícios fiscais aos empresários do setor hoteleiro e similares. A qualificação que se traduzia na emissão da Declaração de Utilidade Turística (DUT) assumia um grande relevo do ponto de vista fiscal, mas esta dependia de avaliação da localização dos estabelecimentos, tanto pelo interesse turístico próprio, como pela sua importância na área onde se propunha instalar, tendo em consideração a rede de comunicações e o nível de equipamentos e serviços oferecidos. A DUT foi estabelecida na década de 50, numa fase de arranque da atividade turística e, por essa razão, foi inicialmente dirigida aos estabelecimentos hoteleiros e similares, com resultados positivos¹⁹⁴.

A grande vantagem da obtenção do título de utilidade turística fixava-se na abertura de usufruto de vários incentivos, fundamentais, para estimular novos investimentos privados: isenção de contribuição predial e de contribuição industrial e outras e taxas para os corpos administrativos durante o prazo de 10 anos e redução de 50% nas mesmas contribuições nos 15 anos seguintes; isenção de sisa e de imposto de sucessões e doações, 1/5 de imposto do selo devido, as aquisições de prédios com destino à construção e instalação de estabelecimentos; isenção de direitos aduaneiros e emolumentos consulares para todos os apetrechos (móveis, materiais, utensílios e aparelhos). Os incentivos financeiros dividiam-se na possível participação do Estado (também os municípios e juntas de turismo) pelo Fundo do Turismo, com órgãos locais de turismo ou com empresas privadas, em trabalhos de construção, ampliação, remodelação de edifícios e; na concessão de empréstimos ao financiamento de trabalhos de construção, ampliação ou adaptação de edifícios destinados a estabelecimentos previamente declarados de Utilidade turística, recorrendo à Caixa Nacional de Crédito (artigos, 12º a 16º da Lei 2073/1954, de 23.12). O DL n.º 49399 de 24.11.1969 veio proceder à revisão deste diploma, mantendo a dicotomia estabelecida mas incorporando alguns ajustes, nomeadamente ao seu âmbito de aplicação. O destino principal da DUT mantinha-se nos estabelecimentos hoteleiros e similares para “dotar o País de uma rede de estabelecimentos que, quantitativa e qualitativamente esteja apta a satisfazer a procura cada vez maior e mais variada quer de nacionais, quer de estrangeiros” (ibidem). A inovação do diploma revelava-se na adoção de uma norma especial:

¹⁹⁴ Entre 1954 e 1961, foi possível aferir uma evolução favorável que se traduziu num aumento de 23% da capacidade hoteleira.

“Poderão ainda ser declarados de interesse para o turismo, independentemente de obedecerem às condições previstas no número anterior, os estabelecimentos que, em consequência da valorização da sua localização e das suas características ou serviço verificado no decorrer do funcionamento, venham a constituir uma atracção turística ou um importante elemento de apoio às infra-estruturas turísticas de uma zona ou região”.

Artigo 2º do DL n.º 49399 de 24.11.1969

Uma alusão clara a vários projetos turísticos integrados em curso e reconhecidos pelo seu interesse para o turismo (e.g. Vale do Lobo, Vilamoura, Tróia, aprovados sob a forma de antepiano). Todavia, não foram encontrados os motivos que levaram o legislador a não incluir os conjuntos turísticos, i.e., “os núcleos de instalações interdependentes que se destinem a proporcionar aos turistas qualquer forma de alojamento, embora não hoteleiro (...)” (n.º 2 do artigo 23º), neste regime especial, embora fossem considerados de interesse prioritário, em estudos anteriores (Comissariado do Turismo, 1966) e, perdendo a oportunidade de serem enquadrados no sistema, “como realidade essencial para a atividade cuja promoção se teve em vista incentivar e que até [então] escapavam à acção orientadora da Secretaria de Estado”, como refere o preâmbulo do diploma¹⁹⁵. Um aspeto prático pode ter influenciado este facto, dado que o conceito “não hoteleiro” não era claro. Brito (2009, p. 55) interpreta esta definição na perspetiva dos particulares: “o mercado entende o conjunto turístico como um empreendimento de turismo residencial «em extensão»”.

Decorrida quase uma década foi finalmente publicado o regulamento dos meios complementares de alojamento turístico (DR 14/78, de 12.05) que veio permitir a elucidação legal dos meios de alojamento não hoteleiro, designadamente, os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos, ambos considerados estabelecimentos de interesse para o turismo e que constituíam mais uma “realidade de facto projetada e construída à margem de qualquer controle legal que fosse perspectivado em termos turísticos”, como viria a reconhecer no Despacho Normativo 88/79, de 24.04. O diploma veio, desta forma, regulamentar os conjuntos turísticos, prevendo-se os aldeamentos turísticos, compreendidos como:

“conjuntos turísticos constituídos por um complexo de instalações interdependentes, objecto de uma exploração integrada, que se destinem a proporcionar aos turistas, mediante remuneração, qualquer forma de alojamento para-hoteleiro, acompanhado de serviços acessórios e com equipamento complementar e de apoio (artigo 1º); [e, ainda os apartamentos turísticos definidos como] “conjuntos de apartamentos mobilados e independentes habitualmente locados a turistas dia a dia ou por períodos não excedentes a um mês”.

(n.º 1 do artigo 33º).

¹⁹⁵ Esta lacuna só viria a ser preenchida com a publicação do DL n.º 423/83, de 05.12.

O DL n.º 423/83, de 5.12 veio proceder à revisão do regime instituído de utilidade turística atribuindo novos princípios e requisitos¹⁹⁶ a um conjunto mais alargado de empreendimentos turísticos¹⁹⁷, entre os quais, os conjuntos turísticos (artigo 3º).

O regime da utilidade turística revelou-se um dos instrumentos mais perduráveis e mais eficazes para o desenvolvimento do setor do turismo encontrando-se ainda hoje, regulamentado em diversos diplomas¹⁹⁸, não obstante as sucessivas alterações dos regimes jurídicos ao longo de mais de 60 anos que se ajustavam à medida das necessidades e conceções do seu tempo.

4.3.2. LICENCIAMENTO CENTRALIZADO NA TUTELA DO TURISMO

Nos *resorts* históricos que tomámos por referência nesta investigação prevalece, na maioria dos casos, a existência de várias operações de loteamento urbano que combinavam uma oferta de empreendimentos turísticos (estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos) e alojamentos residenciais (Quinta do Lago, Vilamoura, Torralta, etc.). Relembremos que a evolução do procedimento de licenciamento de empreendimentos turísticos que aqui descrevemos decorre da regulação turística que teve de se adaptar a uma realidade já instalada, mas ainda em desenvolvimento. Por esse motivo é importante compreender como se procedia, à época e, como evoluiu o acompanhamento do processo de licenciamento dos empreendimentos turísticos.

Durante décadas, vigorou um procedimento de licenciamento de empreendimentos turísticos gerido e liderado pela tutela do turismo, através da então designada Direção-Geral do Turismo¹⁹⁹. O licenciamento dos empreendimentos, que passava pela aprovação da localização e da aprovação dos anteprojetos e projetos dos empreendimentos de interesse para o turismo, eram primeiro sujeitos ao regime previsto no DL 49399, de 24.11.1969 que previa o exercício da indústria hoteleira e, mais tarde, do DL n.º 328/86, de 30.09 que veio a integrar posteriormente, as disposições acerca dos meios complementares do alojamento turístico e dos

¹⁹⁶ Nos termos do artigo 4º do DL 423/83, de 5.12, a utilidade turística era apreciada tendo em conta os seguintes pressupostos: “a) A localização e o tipo do empreendimento; b) O tipo e o nível, verificado ou presumido, das instalações e serviços do empreendimento; c) O interesse do empreendimento no âmbito das infraestruturas turísticas da região; d) A sua contribuição para o desenvolvimento regional; e) A capacidade financeira da empresa promotora; f) A adequação do empreendimento à política de turismo definida pelos órgãos estaduais competentes”.

¹⁹⁷ Face ao regime anterior, a utilidade turística passou a abranger novos empreendimentos, tais como conjuntos turísticos, equipamento de animação culturais e desportivos, que não constituam ou integrem conjuntos turísticos, instalações termais e casas afetas a turismo de habitação. cf. o artigo 3º do DL 423/83, de 5.12.

¹⁹⁸ cf. <http://business.turismodeportugal.pt/pt/investir/incentivos-fiscais/utilidade-turistica/paginas/utilidade-turistica-legislacao.aspx>, acedido a 09.07.2019.

¹⁹⁹ A esta entidade competia a coordenação das diversas consultas e autorizações necessárias, sob o objetivo estratégico de garantir a qualificação da oferta turística.

conjuntos turísticos²⁰⁰. Não obstante a regulação turística, eram adotadas normas fundamentais do processo de licenciamento municipal de obras particulares. Como vimos atrás, o loteamento urbano tornara-se o instrumento de natureza urbanística que materializava os grandes empreendimentos turísticos, no quadro das competências conferidas pelo DL 46673, de 29.11.1965. O diploma veio conceder às autoridades administrativas responsáveis, o Estado e as autarquias locais, os meios legais que as habilitem a exercer uma eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano²⁰¹, a bem do interesse coletivo. Mas a realidade é que a figura jurídica do loteamento urbano era essencialmente utilizada para alargar o espaço urbano, segundo um modelo de urbanização dispersa (cf. Brito, 2009), pelo menos até 1991.

Com a entrada em vigor do DL n.º 328/86, de 30.09, não se registaram grandes alterações face ao anterior regime jurídico. Apesar do diploma promover uma descentralização dos poderes que tradicionalmente eram praticados pela administração pública, foi mantida como atribuição da DGT, a organização dos processos e, em particular, a aprovação dos projetos dos estabelecimentos hoteleiros, conjuntos turísticos e outros meios complementares de alojamento, mediante parecer da respetiva câmara municipal, salvo se o empreendimento se situasse numa área de interesse turístico²⁰² (artigo 4.º, 5.º, 20.º e 24.º).

A apreciação da localização de novos empreendimentos turísticos a construir por parte da DGT era realizada mediante a constituição de uma comissão especial que se pronunciava neste âmbito em articulação com a componente arquitetónica (implantação e volumetrias) quando a pretensão não era abrangida por plano regional ou municipal de ordenamento do território eficaz ou não se situava em área de desenvolvimento urbano prioritário ou em zona abrangida por normas provisórias em vigor²⁰³.

Por sua vez, no âmbito do regime da utilidade turística foram incorporados pressupostos reveladores das características intrínsecas do empreendimento, como também do sítio e da sua relação com a envolvente²⁰⁴. Tais pressupostos enquadraram orientações com vista a uma integração espacial manifestada a vários níveis (sistema natural, redes de infraestruturas, integração arquitetónica e urbanística), a preencher cumulativamente pelos conjuntos turísticos para que fosse atribuída a utilidade turística.

²⁰⁰ Até 1978, o enquadramento legal regulava quase exclusivamente a componente hoteleira, desvalorizando durante vários anos, o crescimento e a diversificação das novas formas de alojamento, nomeadamente com carácter imobiliário. Consequentemente, na fase de arranque de vários projetos de resorts, a componente imobiliária beneficiou de um vazio legal.

²⁰¹ Em resposta à incapacidade legal e técnica das câmaras municipais em poder exercer uma ação eficaz visando a disciplina e a fiscalização de atividades especulativas num contexto de um intenso desenvolvimento urbanístico em várias regiões do País (com especial destaque para os concelhos na área de influência das cidades de Lisboa e Porto, face à grande procura de terrenos para habitação), de modo a evitar que se executem operações de loteamento sem que previamente estejam asseguradas as indispensáveis infraestruturas urbanísticas. Ver Preâmbulo do DL 46673, de 29.11.1965.

²⁰² No caso do empreendimento se situar numa área de interesse turístico, os requerimentos devem ser apresentados na respetiva câmara municipal, de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º do DL 328/86.

²⁰³ Nos termos do artigo 10.º do DL 794/76, de 5.11, ou do artigo 4.º do DL 400/84, de 31.12.

²⁰⁴ “a) a localização e o tipo do empreendimento; b) O tipo e o nível, verificado ou presumido, das instalações e serviços do empreendimento; c) O interesse do empreendimento no âmbito das infraestruturas turísticas da região” (n.º 1 do artigo 4.º).

Face à importância atribuída à localização dos empreendimentos declarados de interesse para o turismo, não faltaram regimes de exceção ou estatutos especiais que contornassem as restrições legalmente definidas. O regime excecional estabelecido pelo regime jurídico dos terrenos no domínio público hídrico é um exemplo claro, ao considerar os conjuntos turísticos e os empreendimentos com DUT, usos privativos de utilidade pública²⁰⁵. Deste modo, mediante a autorização da instalação, por parte das autoridades competentes, os conjuntos turísticos beneficiavam da possibilidade de se localizarem em áreas de interesse paisagístico com a presença de ecossistemas com uma excecional biodiversidade. O caso da Quinta do Lago é ilustrativo, embora só décadas depois se tenha reconhecido que o seu desenvolvimento tenha implicado (ainda hoje) desequilíbrios nos sistemas naturais. Na verdade, mesmo perante a aprovação do Parque Natural da Ria Formosa (DL n.º 373/87, de 9.12), respeitante à área onde se localiza este *resort* e as envolventes do Garrão e Ancão, está-se perante:

“uma situação de difícil compatibilização entre valores naturais e usos e/ou ordenamento, uma vez que sobre [esta área] se encontram definidas duas UOPG (...) que em conjunto com alvarás antigos têm permitido a construção de urbanizações em áreas potenciais ou mesmo com a presença de espécies prioritárias (...). A construção na Quinta do Lago contribuiu fortemente para a diminuição do seu valor natural (...).”²⁰⁶.

A par da localização, a DGT avaliava a componente formal e funcional, por forma a assegurar uma oferta com aquilo a que poderemos designar de “*infraestruturas turísticas de qualidade*”, isto é, elementos com impacto e valor estratégico para a viabilidade do projeto. De facto, apesar de o aldeamento turístico constituir um modelo de urbanização que exige uma cobertura de infraestruturas semelhante ao do loteamento urbano, as principais diferenças prendiam-se com a natureza e vocação dos equipamentos. Nessa medida, a estrutura funcional do empreendimento turístico baseia-se no recreio dirigida a uma população flutuante e, por esse motivo, prescinde dos equipamentos e serviços sociais, obrigatórios nos loteamentos urbanos. No caso do conjunto turístico, os investimentos em equipamentos e instalações de recreio seria, na teoria superior²⁰⁷. Este tipo de disposições de natureza urbanística que padronizava, em certa medida, a dimensão formal e funcional dos empreendimentos, foram, inicialmente, previstas no DR 14/78, de 12.05 que estabelecia para os aldeamentos turísticos, concebidos como conjuntos turísticos, o cumprimento de critérios mínimos obrigatórios sendo que eram listadas outras variáveis em função das categorias de classificação dos empreendimentos (luxo, 1ª e 2ª categoria) (Tabela 10).

²⁰⁵ Conforme artigo 19º do DL n.º 468/71, de 05.11.

²⁰⁶ In: Relatório de diagnóstico do Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa (ICNF, 2005:11) [em linha] <http://www2.icnf.pt/portal/pn/biodiversidade/ordgest/poap/popnrf/resource/doc/diagnostico/diagn> acessado a 28:01:2018.

²⁰⁷ Acresce ao quadro das obrigações de construção, áreas de cedência e taxas de urbanização a cargo do urbanizador ao município.

Apesar das sucessivas alterações e revisões ao quadro legal, a tutela do turismo nunca abandonou esta postura de orientação da infraestruturação para assegurar a vocação turística. Todavia, o cumprimento dos critérios resultava num grande investimento inicial por parte do promotor.

REQUISITOS MÍNIMOS	CATEGORIAS DOS ALDEAMENTOS TURÍSTICOS		
	<i>Luxo</i>	1ª	2ª
Localização adequada (inserção no meio ambiente)	x	x	-
Área urbanizada/capacidade	170 m² a 180 m²/pax	140 m² a 150 m²/pax	100 m²/pax
Qualidade das soluções arquitetónicas de integração dos edifícios e demais equipamento no meio natural	x	x	x
Boa qualidade da construção e acabamentos dos edifícios	x	x	-
Bom nível geral do equipamento mobiliário e decoração	x	x	x
Equipamento desportivo e de animação em relação com a localização, capacidade e características do aldeamento.	Incluindo sempre piscina, campos de ténis e sauna	Incluindo sempre piscina, campos de ténis.	Incluindo sempre piscina, campos de jogos
Equipamento infantil	Incluindo no mínimo parque de jogos e piscina	Parque infantil	Parque infantil
Equipamento comercial (e.g. tabacarias, lojas de artesanato e boutiques)	x	x	-
Restaurante	Restaurante de 1ª	2.ª, com zona de bar.	Restaurante de 2.ª
Bar de 1.ª	x	-	-

Tabela 10 - Critérios mínimos segunda a categoria dos aldeamentos turísticos
Fonte: Artigos 17º, 19º, 22º e 24º do DR 14/78, de 12.05.

4.3.3. IMPLICAÇÕES DA COEXISTÊNCIA DOS USOS RESIDENCIAIS E TURÍSTICOS

Uma das forças motrizes que suporta a expansão dos *resorts* está intimamente ligada ao produto imobiliário e a sua possibilidade em vender lotes para edificação. Frequentemente associada a um turismo de "elite", o produto imobiliário incluído nos *resorts* históricos tem características diferenciadas em comparação com as tradicionais urbanizações de segunda residência. A diferenciação recai na inserção do produto imobiliário em conjuntos coerentes e delimitados que, além de equipamentos e serviços, conferem exclusividade, *status* social, uma sensação de segurança extra, melhor qualidade das áreas compartilhadas e do ambiente construído e, acima de tudo, uma localização privilegiada. Estas qualidades, particularmente apreciadas por uma procura, inicialmente estrangeira, foram rapidamente transformadas em metas de investimento imobiliário. Apesar desta lógica ter perdurado ao longo do tempo, nomeadamente no contexto dos resorts mais recentes, o modelo de negócio imobiliário difere por estar intimamente ligado às condições de desenvolvimento i.e., ao processo normativo que guiou o desenvolvimento da urbanização.

Como vimos atrás, de um modo geral, as urbanizações turísticas eram concretizadas por meio de uma ou várias operações de loteamento urbano²⁰⁸ que integravam, logo à partida, lotes destinados à construção de moradias ou apartamentos afetos a dois tipos de usos distintos, o residencial e turístico (exemplo aldeamento, hotel, etc.)²⁰⁹. Esta situação justifica a discussão de duas implicações, uma ao nível da exploração do produto imobiliário e, outra associada aos constrangimentos da gestão dos espaços das urbanizações.

Respeitante à exploração do produto imobiliário, destacamos primeiro o uso residencial utilizado sobretudo para efeitos de segunda residência e baseado num negócio puramente imobiliário: compra de um lote e construção da residência. Sobre a exploração dos alojamentos turísticos, o vazio legal imperou nos meios complementares para-hoteleiro e, consequentemente, o produto imobiliário era exclusivamente afeto ao uso residencial. Só a partir de 1978, com a regulamentação das formas de alojamento complementares (DR n.º 14/78, de 12.05) foi fixada a gestão dos aldeamentos turísticos (inclusivamente os que integram conjuntos turísticos a partir de uma exploração integrada), designadamente da exploração do alojamento, por parte de uma única entidade exploradora, (artigo 4º). Todavia, esta condição não era impeditiva da coexistência de propriedade por uma pluralidade de pessoas jurídicas das várias unidades de alojamento existentes (artigo 5º), desde que se cumprisse com a capacidade mínima exigida - não inferior a 100 camas sob exploração turística, no caso dos aldeamentos turísticos²¹⁰, dando assim abertura à desafetação de unidades de alojamento da

²⁰⁸ DL n.º 46673, de 29.11.1965.

²⁰⁹ Exemplificamos com um extrato do aditamento ao alvará de loteamento n.º 5/73, de 18.07.1973 (Vale do Lobo, Município de Loulé): "O loteamento cinco, que engloba a Zona F4 é composto por 91 lotes numerados de 632 a 722 e por um aldeamento constituído por 80 lotes designados pelos números 723 a 802 (...)".

²¹⁰ Só em 1997, com o DR n.º 34/97, de 17.10, é estabelecida uma relação percentual mínima de 50% das unidades de alojamento afetas à exploração turística.

exploração turística²¹¹. Para os proprietários, a desafetação das unidades de alojamento da exploração turística, implicava, na teoria, uma eventual redução de benefícios nos acessos aos serviços e às instalações do aldeamento.

Em termos de parcelamento da propriedade, os aldeamentos turísticos, constituídos por edifícios (vivendas ou apartamentos) que não excediam os dois pisos (n.º 2 do artigo 2º), não resultaria, por princípio, a lotes destacados e comercializáveis, operações atribuídas ao loteamento urbano, a figura jurídica do parcelamento e urbanização dos prédios, quer sejam rústicos ou urbanos²¹². Todavia, a flexibilização da lei turística tornou possível esta operação admitindo variações formais e combinatórias servindo de resposta à intensificação do investimento privado do qual resultou o fortalecimento da componente imobiliária que, em muitos casos, desvirtuou a função estritamente turística que inicialmente estava prevista, permitindo uma mais-valia imobiliária considerável no investimento. Uma situação que se arrastou até 2008, com a entrada em vigor do atual RJET que veio alterar o paradigma da exploração turística, revogando as disposições relativas à desafetação referentes aos aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos incluídas nos respetivos diplomas²¹³. Também contraditório, é o facto de o regime da utilidade turística, “*um instrumento destinado a incentivar a oferta turística de qualidade*”²¹⁴ não condicionar sequer a desafetação de unidades de alojamento para fora da exploração turística.

A pluralidade de proprietários num empreendimento gerido por uma entidade exploradora conduziu à publicação do DL 355/81, de 31.12 que veio regular o direito real de habitação periódico em imóvel ou conjunto imobiliário destinado a fins turísticos, que, na prática, corresponde a um regime fundado por “*quotas-partes temporais*”, concedendo aos proprietários dos mesmos, direitos de habitação num determinado período de cada ano com duração mensal.

Mas com a entrada em vigor do DL n.º 328/86, os conjuntos turísticos deixaram de beneficiar da mesma sorte, pelo facto de passarem a estar desvinculados dos aldeamentos turísticos²¹⁵ e apartamentos turísticos, aos quais, como vimos, era permitido desafetar unidades de alojamento da exploração turística. Por seu turno,

²¹¹ A mesma lógica era aplicada aos apartamentos turísticos (n.º 1 e 2 do artigo 35º do DR 14/78, de 12.05), com a diferença de que a capacidade mínima era inicialmente de 10 apartamentos. Esta capacidade mínima irá manter-se até à década de 90. Com a publicação do DR 34/97, de 17.09 a capacidade mínima de alojamento turístico é elevada a 70% do total dos apartamentos.

²¹² Pelo menos até 1991, dado que depois dessa data com a aprovação do DL n.º 448/91, de 29.11, só se aplicava ao solo classificado como urbano.

²¹³ Decorre do DL 328/86, de 30.09 e DR 8/89, de 21.03., a possibilidade de desafetar apartamentos da exploração turística, desde que se cumprisse com a capacidade mínima exigida (10 apartamentos); Nos aldeamentos turísticos era exigido pelo menos, 50 % das unidades de alojamento fossem afetas à exploração turística (art.º 27.º n.º 1 do DR 34/97, de 17.09); enquanto no caso dos hotéis-apartamentos, a proporção era 70 % (art.º 30.º n.º 1 do DR n.º 36/97, de 25.09).

²¹⁴ Citação do preâmbulo do Despacho Normativo n.º 88/79, de 24.04.1979.

²¹⁵ Com base neste diploma, os aldeamentos são transferidos num grupo elencado à lista de estabelecimentos hoteleiros (n.º 4 do artigo 11º). Anteriormente, os aldeamentos turísticos constavam entre os meios complementares de alojamento turístico (DR 14/78, de 12.05).

segundo o artigo 44º desse mesmo diploma, ao conjunto turístico (entre outros), foi-lhe retirado este recurso sob pena de caducidade do alvará, perda do título de utilidade turística e dos respetivos apoios que daí decorriam. Deste modo, os empreendimentos qualificados como conjuntos turísticos não poderiam obter rendimentos por via da venda de vivendas ou apartamentos para segunda residência. Consequentemente, também deixaram de poder participar no mercado do imobiliário, envolvendo grupos sociais particulares com rendimentos e com poder para investir numa segunda habitação em empreendimentos enquadrados numa paisagem singular que apresenta soluções arquitetónicas e urbanísticas de qualidade com usufruto de equipamentos desportivos e de lazer. Estas limitações impostas aos conjuntos turísticos, com implicações no modelo de negócio do produto imobiliário, ditaram parcialmente um período de quase abandono desta figura jurídica, pelo menos até 2008, como veremos no próximo capítulo.

A outra implicação associada à gestão dos espaços da urbanização decorre dos efeitos de se aplicarem as regras de uma urbanização residencial num contexto distinto, como é o do turismo, sobretudo quando está em causa a expectativa de um nível elevado de qualidade associado à oferta turístico-imobiliária e à prestação de serviços, condição imprescindível para competir neste mercado. Mas as garantias de integração urbana e de qualidade nas suas diversas vertentes refletidas nos antepianos de urbanização pareciam traduzir mais uma intenção assumida pelo promotor, em nome de um produto de qualidade que estava a projetar, do que uma consequência sólida de uma articulação dos interesses entre entidades públicas e privadas, dada à escassez de referências ao nível da regulação (Brito, 2009).

As questões relacionadas com a imagem do conjunto é um fator bastante valorizado por parte dos promotores e dos proprietários, mas subsistem ainda, nos dias de hoje, constrangimentos que se refletem na coerência do conjunto urbanístico e arquitetónico, na gestão dos espaços públicos (arruamentos, espaços verdes, etc.) e das redes de infraestruturas (rede de águas, rede de saneamento, serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos, etc.) por pertencerem ao domínio público municipal. A natureza dos constrangimentos e as soluções encontradas são muito diversas (cf. Cabral e Martins, 2014)²¹⁶

²¹⁶ No âmbito do projeto de investigação Espacetur foi avaliada a dimensão da governança nos espaços turísticos. Cabral e Martins (2014) procederam ao levantamento de diferentes formas de governança relacionadas com as diferentes fases do processo de planeamento e da sua implementação e os diferentes contextos, modelos e tipologias de empreendimentos e de urbanização. Para o efeito recorreram a diversas fontes de informação com base nos casos de estudo: IGT, alvarás, contratos de urbanização e títulos constitutivos, Regulamentos, relatórios de gestão e estatutos internos dos resorts e das associações de proprietários, Contratos de parceria, estatutos, regulamentos das empresas municipais na gestão partilhada entre municípios, promotores e proprietários dos empreendimentos, de infraestruturas, espaços públicos, estacionamento, segurança e gestão de outras áreas e serviços.

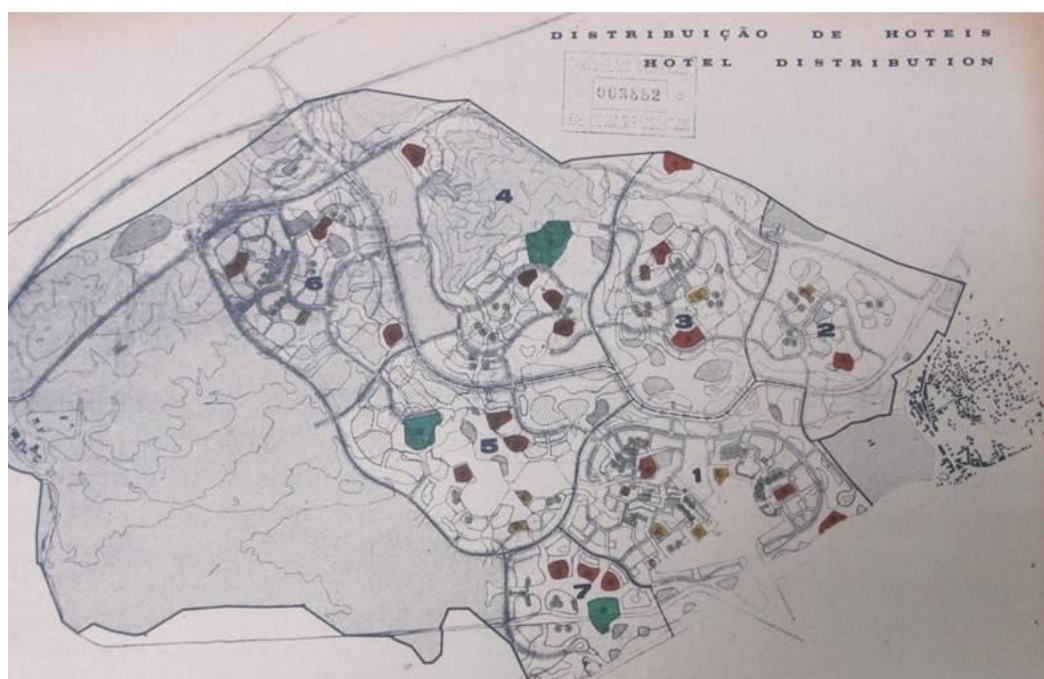
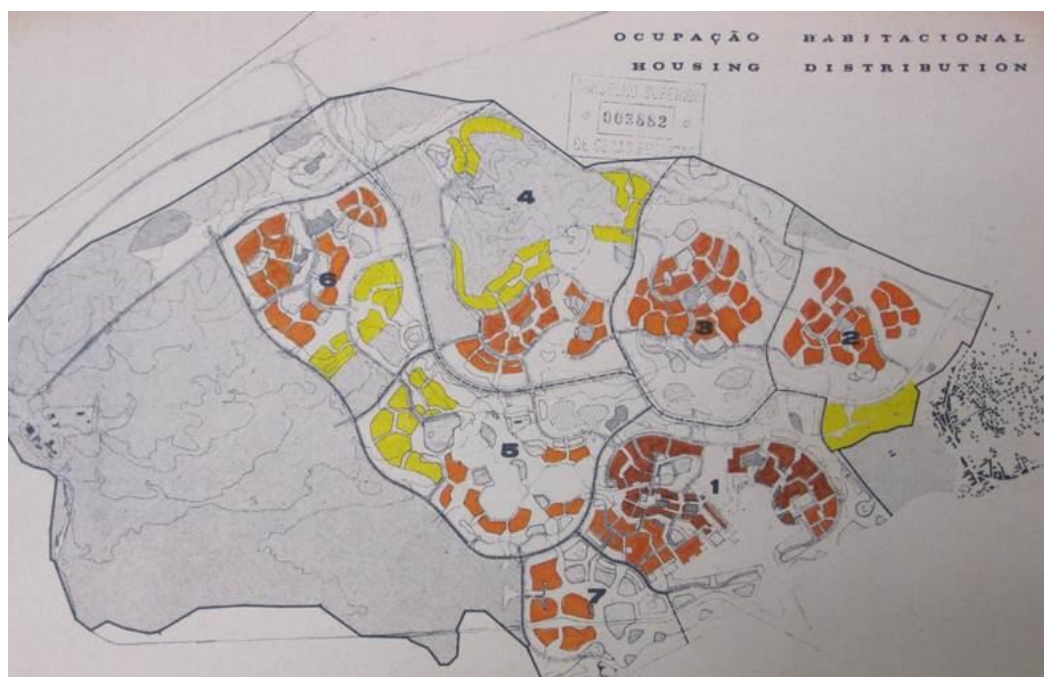


Figura 32 - Vilamoura, 1965 | Distribuição da oferta hoteleira e das áreas residenciais
Fonte: Antepiano de Urbanização de Vilamoura (LUSOTUR, 1966).

Algumas soluções passam por aplicar um regulamento interno da urbanização, onde constam disposições sobre a avaliação de todos os projetos referentes a operações urbanísticas pela administração da urbanização, antes da concretização do pedido de licenciamento, com o fim de salvaguardar o aspeto estético, funcional e de integração e garantir a manutenção de potencialidades paisagísticas naturais do conjunto urbanístico. Acrescentam-se disposições de edificabilidade (implantação dos edifícios, alinhamentos, projeto de arranjos exteriores, etc.), disposições estáticas (cor dos alçados; tipo de telhas, etc.), entre outras.

Por outro lado, a gestão dos espaços públicos e das respetivas redes, a cargo do município, não é eficaz em resposta ao imperativo da qualidade exigido neste tipo de empreendimento. Nalguns casos, a colaboração entre o município e o promotor é praticamente unilateral, pois as obrigações e os encargos recaem principalmente sobre os privados que assumem a gestão dos serviços da competência da autarquia. Mas, estes estão dependentes de soluções pouco vantajosas, com suporte legal relativo e “*semi-voluntário*” dos proprietários dos imóveis no pagamento de uma contribuição monetária em troca dos serviços prestados, lidando frequentemente com uma taxa de incumprimento que coloca em causa o financiamento da gestão.

Noutros casos, a solução encontrada para assegurar a qualidade do espaço público, dos equipamentos, das infraestruturas e dos serviços das urbanizações turísticas, foi através da constituição de um modelo de cooperação entre atores públicos e privados, sob a forma de empresas, cujos princípios orientadores e estatutos foram evoluindo ao longo dos anos e que culminaram, na década de 90, na constituição de três “sociedades de economia mista” com o capital social dividido em partes iguais entre os sócios do empreendimento e a Câmara Municipal para assegurar a gestão das infraestruturas do domínio público municipal e a prestação de outros serviços nas áreas dos respetivos empreendimentos. Este modelo inovador foi iniciado com a criação da Inframoura, Infraquinta e Infralobo associadas aos empreendimentos de Vilamoura, Quinta do Lago e Vale do Lobo, respetivamente, e a Câmara Municipal de Loulé. Foi mais tarde replicado pelo município de Grândola, com a criação da Infratróia, em 2001. A publicação do DL n.º 50/2012, de 31.08 levou a uma alteração dos estatutos destas empresas que passaram a assumir a forma de empresas locais de gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local²¹⁷ com uma maioria de capitais públicos, na proporção de 51% para as câmaras municipais e 49% para as empresas administradoras dos empreendimentos (no caso do concelho de Loulé). Este diploma prevê a possibilidade de delegar os serviços da competência das autarquias locais a uma empresa, procurando garantir a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a promoção do crescimento económico e o reforço da coesão económica e social. Para este fim são previamente celebrados contratos-programa com as entidades públicas participantes.

²¹⁷ Empresa local dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, adotando a forma de sociedade anónima. A empresa rege-se pela Lei número 50/2012, de 31 de Agosto, pela lei comercial aplicável às sociedades anónimas, pelos presentes estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas.

4.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO

A partir dos anos 60, paralelamente à emergência do turismo balnear massificado, o turismo ganhava uma posição no seio da política económica e social a nível nacional ao ser integrado nos últimos Planos de Fomento e nos primeiros instrumentos de planificação territorial do turismo, que privilegiaram o Algarve, assumindo como *“priorité, la mise en valeur touristique de cette région”*, estimulando preferencialmente o *“turismo de qualidade”*²¹⁸, por responder melhor à imagem dos turistas e usufruir das condições favoráveis de atração e de acolhimento. O investimento público nas acessibilidades e a maior abertura à iniciativa privada no setor turístico, fizeram despertar o setor da construção civil, do sistema bancário e do setor imobiliário, procurando responder às tendências da procura que propiciavam o desenvolvimento do turismo residencial.

Todavia, ao longo de mais de três décadas, a relação entre território e turismo compara-se a um quadro quase patológico manifestado pela ausência de instrumentos eficazes de planificação territorial da ocupação turística e por disposições legais que negaram, até tarde, a existência das novas modalidades de alojamento que davam forma a grandes urbanizações de lazer e turismo, em particular, aquelas que privilegiavam o conceito de *“empreendimento-ilha”*. Neste processo destaca-se obviamente a ação conjugada dos vários agentes intervenientes, com as suas estratégias e condutas particulares, e os seus efeitos sobre a transformação do território pelas forças do turismo e do imobiliário.

Além disso, a abordagem estratégica sustentada por uma ideia deturpada do *“turismo de qualidade”* transposta nos instrumentos de regulação revelou-se, na prática, uma porta de entrada a regimes de exceção e de incentivos. Apesar das tentativas, os instrumentos de ordenamento elaborados com vista a planejar o território e, em particular, o turismo não conseguiram adquirir força legal e a informalidade vingou na urbanização, perante a incapacidade de intervenção dos serviços de urbanização, pois o licenciamento dos empreendimentos turísticos competia à tutela do turismo mais preocupada com as características da oferta propriamente dita. Acrescenta-se, ainda, o facto de a regulação turística ter demorado a adaptar-se às novas realidades que resultavam da crescente diversificação das formas de alojamento turístico.

O cenário aspiracional da afirmação do turismo orientado para o desenvolvimento de uma atividade capaz de dar uma nova dimensão à economia nacional acabou por se transfigurar para o território, num cenário espontâneo de desenvolvimento determinado pelas forças de mercado, da especulação imobiliária com a conivência da administração pública, indiferente aos impactes ambientais e paisagísticos decorrentes de uma urbanização dispersa e fragmentada.

O reverso da medalha do crescimento do turismo esteve na origem de um despertar de novas conceções de desenvolvimento (e.g. desenvolvimento sustentável) que começaram a ser incorporadas nas

²¹⁸ (Secretariado Nacional da Informação, 1962).

políticas públicas a partir dos anos 80, mas os seus efeitos só começaram a ser visíveis na década seguinte com a aprovação de vários instrumentos da política de ordenamento do território que integra o turismo nas respetivas estratégias e modelos de estruturação espacial (primeira geração de PROT, POOC, PDM).

O processo de produção dos *resorts* históricos decorre deste quadro contextual. Foi precisamente entre as décadas de 60 e 70, associado ao período de expansão da atividade turística, acompanhada por uma diversificação e complexificação das práticas turísticas e pela preferência de destinos mais internacionalizados e cosmopolitas, como o Algarve, que surgiram os primeiros *resorts* que se assumem, essencialmente como um nicho de mercado dirigido ao mercado externo (e.g. Vale de Lobo, Vilamoura e mais tarde Quinta do Lago) e que se replicou em Tróia.

A partir deste contexto, a relação entre o *resort* histórico e a tríade conceptual, evidencia, na perspetiva da oferta, que o resort pode ser considerado um produto turístico global, enquanto somatório de vários subprodutos específicos (produto hoteleiro, golfe, etc.) que é comercializado enquanto lugar para passar férias e tempos de lazer. Todavia, a perspetiva de produto turístico global baseada na conceção macroeconómica não se enquadra pela ausência de uma efetiva estratégia de planeamento e desenvolvimento turístico com parcerias entre agentes públicos e privados. Os resorts surgiram numa época caracterizada por um frágil enquadramento urbanístico dos espaços turísticos, em que o interesse económico da atividade se sobrepunha ao da conservação dos recursos naturais e do ordenamento do território. O planeamento era informal e ineficaz à exceção de casos pontuais. A ausência de instrumentos normativos também se reflete no produto urbanístico. A maioria dos *resorts históricos* analisada foi projetada a partir de antepianos de urbanização elaborados pelos próprios promotores. Como vimos, a regulação turística era dirigida, inicialmente, apenas aos estabelecimentos hoteleiros, implicando, assim, um vazio legal que só se preencheu em 1978 com a regulamentação dos aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e conjuntos turísticos. Esta situação, em conjunto com o caráter informal do planeamento e com as expectativas de criação de valor, acabaram por influenciar a capacidade de resposta dos serviços do turismo basicamente orientados para a garantia da qualidade do espaço privado (arquitetura e paisagismo), em detrimento das condicionantes e dos impactes ambientais. Nestes termos, o produto urbanístico é sobretudo reflexo do programa que o promotor idealizou e, com poucas referências decorrentes da regulação.

A dimensão que se destaca é a do produto imobiliário dado que os projetos que decorrem desta época apresentavam uma oferta superior de camas destinadas a um uso habitacional face ao número de camas turísticas. A dinâmica baseada na venda do lote para construção de residências era uma via mais célere e segura do que a exploração turística para reaver os investimentos já realizados na urbanização e na construção de equipamentos turísticos. Esta componente constituía o negócio principal do *resort* histórico e, compreendeu-se portanto, porque é que os conjuntos turísticos se tinham tornado raros durante os anos em que foi impedida a desafetação de alojamentos da exploração turística (entre 1986 e 1997). Machado questionou-se quando analisou os *resorts* Vilamoura e Vale do Lobo, se se tratavam de “*produtos turísticos estruturantes ou projetos imobiliários, em que o turismo surge como função decorativa e simbólica*”. Focando na génese do processo de

produção do resort, é de facto, a dimensão imobiliária como alojamento de veraneio ou residência que assume maior importância.

Contudo, os casos que tomámos por referência continuaram a prosperar e são atualmente referências internacionais neste segmento de mercado. Estes *resorts* foram confrontados com sucessivos enquadramentos legais e conseguiram adaptar o seu produto às novas tendências da procura e obter novas oportunidades de capitalização, apesar dos constrangimentos associados aos ciclos económicos. Atualmente, os *resorts* históricos respondem a desafios de requalificação urbanística e de modelos de gestão para uma boa governança.

5. GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO *RESORT* *CONTEMPORÂNEO*



Enquadrado pela agenda neoliberal que, desde os anos 80, tem estimulado o fortalecimento dos direitos de propriedade privada, o livre mercado e o comércio (Harvey, 2005), alavancado pela flexibilização das políticas públicas para acolher as pretensões dos agentes privados (Healey, 1997), Portugal iniciou um novo período de desenvolvimento de políticas respeitantes à regulação dos assentamentos turísticos que se apoiou numa perspetiva de crescimento e prosperidade interrompida pelo período de estagnação do investimento resultante da crise financeira de 2008.

Quando se trata de compreender e avaliar o desenvolvimento do *resort* nas duas últimas décadas, que Carvalho (2015) apelidou de *resort* contemporâneo, propomo-nos utilizar a mesma abordagem analítica e normativa do capítulo anterior, procedendo a uma leitura cruzada da política pública do turismo e do planeamento territorial através dos seus vários desdobramentos, considerando este contexto neoliberal. Respeitante ao primeiro pilar – o turismo, abordamos os instrumentos de referência, dando especial destaque ao Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) pela forma como determinou linhas de ação e mecanismos de captação de investimento quer do lado da oferta (e.g. estatuto de Projeto de Potencial Interesse Nacional - PIN), quer da procura (e.g. Estatuto de Residente Não Habitual - ERNH) e à recente Estratégia Turismo 2027. Respeitante ao segundo pilar correspondente ao ordenamento do território, damos nota da renovação da lógica da urbanização fragmentada a favor do desenvolvimento dos *resorts* em solo rural, confrontando as disposições integradas nos instrumentos de gestão territorial, que decorrem da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11.08), designadamente, os PROT. Finalmente, as implicações do novo enquadramento jurídico dos conjuntos turísticos.

5.1. RESORTS INTEGRADOS E TURISMO RESIDENCIAL ENQUADRADOS NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO

Nas últimas duas décadas, a evolução sentida no turismo e nas suas práticas resultantes das profundas transformações na sociedade e na economia associadas ao fenómeno da globalização, significaram, também, mudanças importantes das condições de competitividade dos destinos turísticos. Tais alterações trouxeram consigo um reforço do já conhecido discurso sobre a importância do turismo enquanto setor estratégico para o desenvolvimento económico das regiões e do País, mas ciente da necessidade de avançar para a definição de um modelo de desenvolvimento do turismo nacional capaz de mobilizar atores, concertar interesses e operacionalizar os objetivos para alcançar os resultados preconizados.

O conteúdo dos principais instrumentos da política nacional do turismo reflete, com as devidas adaptações, a mutação do modelo de desenvolvimento empresarial (que se estende aos vários setores de atividade) assistindo-se à transição de um modelo centrado no produto, para um modelo centrado no cliente, também fruto das alterações significativas de competitividade que se verificam a nível global (Figura 33). Esta analogia simplista deriva, por um lado, da estratégia marcada pela promoção de produtos turísticos estratégicos a desenvolver em função da vocação e do potencial das regiões assumida no PENT. Este modelo está ancorado no sistema *neofordista* através da lógica de produção e consumo que se reflete no processo de apropriação do espaço, ainda que em níveis distintos de intensidade, em função do local e do produto. Por outro lado, o atual referencial estratégico nacional da política de turismo, no horizonte 2017-2027 - a *Estratégia Turismo 2027* (ET 2027), centra-se na projeção da marca Portugal para satisfazer as necessidades de um potencial “cliente” que procura um destino “para visitar, investir, viver e [ou] estudar”, apostando na qualidade do capital humano e na criação de uma economia em rede em detrimento da abordagem prescritiva de produtos e das suas formas de desenvolvimento. Neste âmbito, é notória a posição catalisadora do produto turístico “*resort integrado e turismo residencial*” como fator de captação e permanência de turistas.

No período de vigência do PENT foi evidente o papel decisivo deste plano nas orientações estratégicas delineadas para ir ao encontro das necessidades específicas dos *resorts* integrados e do turismo residencial que se traduziram na criação ou adaptação de mecanismos da esfera do Estado vocacionados para a captação de investimento numa ótica de qualificação da oferta e, que influenciaram a dinâmica do mercado. Neste sentido, o número significativo de projetos turísticos, em particular de *resorts* baseados no golfe, reconhecidos como Projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN)²¹⁹, e o facto de se configurarem como um dos instrumentos mais conflituosos com a sustentabilidade ambiental e territorial, justificam uma reflexão.

²¹⁹ Trata-se de um mecanismo introduzido em 2005, visando «favorecer a concretização de diversos tipos de projectos de investimento, assegurando um acompanhamento de proximidade, promovendo a superação dos bloqueios administrativos e garantindo uma resposta célere, sem prejuízo dos dispositivos legais necessários à salvaguarda do interesse público (...)» (RCM, nº 95/2005, de 24.05).

A par da componente da oferta, queremos também entoar neste ponto, outros mecanismos criados para incrementar a procura, contribuindo para reforçar a competitividade turística nacional. Na perspetiva da procura, a aposta concertada na conversão de turistas em *neorresidentes*²²⁰ foi assumida em 2013, depois de terem sido revistos os objetivos do PENT em resposta aos efeitos da crise internacional. Um objetivo que foi reforçado na ET 2027 dado o potencial efeito multiplicador do ponto de vista económico e social: fixação de pessoas, captação de investimento estrangeiro, criação de emprego, maior dinamismo no setor imobiliário, etc.

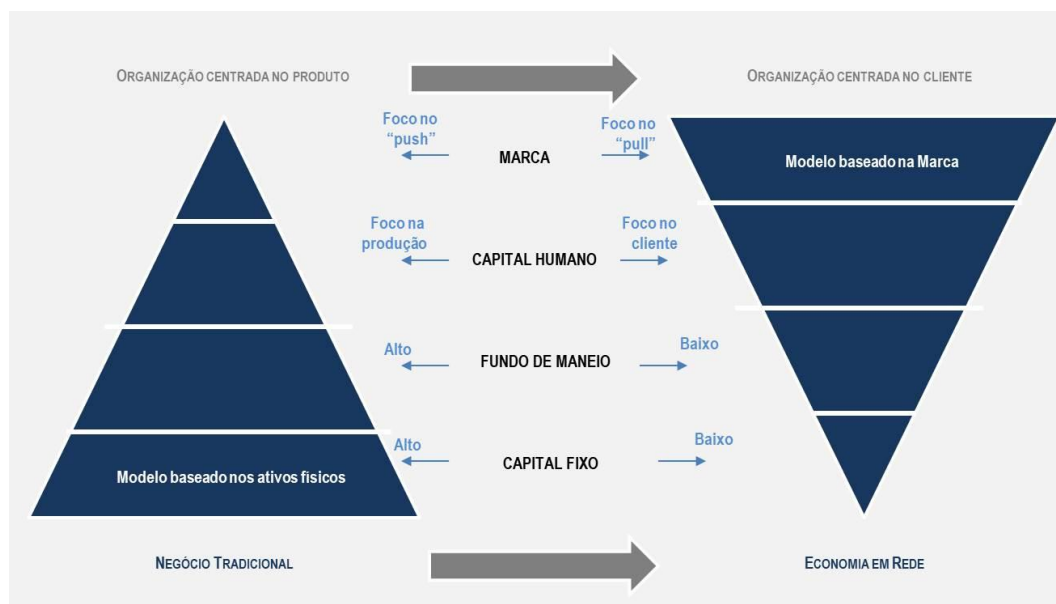


Figura 33 - "Metacapitalismo".

Fonte: adapt. de [Means and Schneider, PwC] Confederação Portuguesa do Turismo (2005, p. 562).

5.1.1. PRODUTO TURÍSTICO ESTRATÉGICO NACIONAL “RESORTS INTEGRADOS E TURISMO RESIDENCIAL”

A importância estratégica dos *resorts* integrados para o turismo nacional e para a economia foi definitivamente estabelecida pelo Governo em 2007, quando o PENT²²¹ foi aprovado no sentido de desenvolver o turismo enquanto setor estratégico prioritário para o País, num prazo de 10 anos, alcançando os seguintes objetivos estratégicos: o aumento da contribuição do turismo para o PIB nacional e para o emprego qualificado e a dinamização do turismo interno, que contribuiriam para a melhoria da qualidade de vida da população. A implementação da política do PENT estruturava-se em 5 eixos de intervenção: Território, Destinos e Produtos;

²²⁰ Conceito que deriva da palavra *neorresidencialismo* aplicada por Santos e Esperança (2011) que alude a novas experiências de mobilidade dos indivíduos que nelas incorporam a aquisição de residências em territórios diferentes dos seus países de origem, transformados em suportes físicos de novos significados de vida, consentâneos com um modo de estar polvilhado de atributos lúdicos da vida (2011, p. 13-14).

²²¹ RCM 53/2007, de 04.04.

Marcas e Mercados; Qualificação de Recursos; Distribuição e Comercialização e, Inovação e Conhecimento concretizados através de 11 linhas de desenvolvimento estratégico:

1. *Aposta na captação de turistas de 20 mercados emissores internacionais e no desenvolvimento do turismo interno;*
2. *Definição de uma estratégia de produtos de desenvolvimento e consolidação de 10 produtos turísticos estratégicos;*
3. *Definição de linhas orientadoras para as regiões capitalizando a vocação natural de cada região e desenvolvendo fatores de qualificação para promover os produtos a potenciar em cada caso;*
4. *Definição de linhas orientadoras para os pólos de desenvolvimento turístico (Açores, Douro, Serra da Estrela, Oeste, Alqueva, Litoral Alentejano e Porto Santo) e apostar em produtos específicos e distintivos visando implementar um modelo de desenvolvimento sustentado em cada área;*
5. *Reforço das acessibilidades aéreas às cidades e regiões com maior potencial turístico em cada mercado emissor;*
6. *Promoção e organização de um a dois mega eventos em cada década para reforçar a projeção internacional que assegure a notoriedade do destino e o enriquecimento da experiência do turista;*
7. *Enriquecimento da oferta mediante o desenvolvimento de conteúdos tradicionais que constituam fatores de diferenciação turística;*
8. *Qualidade urbana, ambiental e paisagística, como componente fundamental do produto turístico para valorizar/qualificar o destino Portugal;*
9. *Reforço da qualidade de serviço e de recursos humanos através da implementação de um sistema de qualidade turística e da formação e valorização dos recursos humanos;*
10. *Promoção e distribuição mediante a implementação de abordagem inovadora de comunicação;*
11. *Reforço da atuação dos agentes públicos e privados suportados por linhas orientadoras: relação com a Administração Pública, conhecimento, inovação e modernização.*

A concretização desta visão ambiciosa dependia, por um lado, de uma articulação e concertação continuada do turismo com outras áreas, como o ordenamento do território, o ambiente, as acessibilidades e os transportes, as infraestruturas, os equipamentos coletivos, a política fiscal, de residência e emigração, etc.; por outro lado, de uma mobilização dos agentes do setor com vista à criação de vantagens competitivas, para captar tanto investimento, como fluxos turísticos nacionais e estrangeiros através da promoção da qualidade da oferta²²².

Embora não fosse uma ideia inovadora, a aposta numa “Estratégia de Produtos” resultante nos principais recursos e fatores distintivos por região, traduzia-se no desenvolvimento e consolidação de 10

²²² A consagração dos princípios orientadores e o objetivo de uma política nacional de turismo só foi realizada em 2009 com a publicação da lei de bases das políticas públicas de turismo (DL n.º 191/2009, de 17.08) enquadradas pelas metas e linhas de ação estabelecidas no PENT.

produtos turísticos estratégicos com a perspetiva de potenciar e reforçar oportunidades, modelos de negócio e posicionamento relativamente aos destinos concorrentes²²³ (Figura 34).

Somente nos 10 anos que antecederam a publicação do PENT, esta metodologia já tinha sido adotada em várias iniciativas, nomeadamente no Programa de Ações de Intervenção Estruturante no Turismo (PAIET, 1997), na Política Nacional de Turismo (2000), entre outros, mas com diretrizes distintas, o que é denunciador de um “*exemplo (...) flagrante da desorientação que tem grassado nas políticas turísticas*” citando Cunha (2012, p. 513). Segundo o autor que analisou em pormenor as sucessivas listagens de produtos estratégicos, esta “desorientação” está por um lado vinculada à variação do número, da tipologia e até das designações dos produtos, demonstrando uma falta de coerência da política estratégica à medida que os governos ou os planos se alternavam, mas sobretudo à falta de adequação e operacionalização de objetivos estruturantes e de meios para promoverem o desenvolvimento turístico que estes produtos anunciavam à partida²²⁴. A referência aos *resorts integrados* é assim feita pela primeira vez no PENT, embora a designação de imobiliário turístico tenha sido utilizada no Plano Nacional do Turismo. Esta metodologia viria a ser reorientada com a ET 2027 (Tabela 11).

A promoção do produto turístico *Resorts Integrados e Turismo Residencial* justificou-se pelas perspetivas de crescimento de mercado do ponto de vista da procura, mas também pelas vantagens competitivas que potenciavam o crescimento da oferta. Como vimos no Capítulo 2.1., a junção destes dois conceitos distintos interliga-se, na medida em que os resorts integrados são espaços “*totalmente planeados e submetidos a uma gestão integrada [dos] serviços comuns, atividades e experiências que são oferecidos ao turista*” (Turismo de Portugal I.P., 2006, p. 9) e o turismo residencial que dá resposta a um mercado de compradores que adquire alojamento situados em zonas turísticas, sendo que uma quota-parte opta por alojamentos em resorts integrados por oferecerem “*níveis de segurança, serviços e qualidade superiores aos que são oferecidos nos núcleos urbanos e nos subúrbios turísticos*” (ibidem, p. 14).

Esta ligação evidencia a promoção de conjuntos turísticos associados a um produto imobiliário, além da oferta hoteleira. Também vem demonstrar o reconhecimento, por parte do setor hoteleiro tradicional, de que a conjugação da hotelaria com atividades paralelas, onde se inclui a chamada “*imobiliária turística*”, passara a ser uma oportunidade, ao invés de uma ameaça ao negócio, pelo seu carácter complementar, tornando este modelo de negócio mais competitivo por ir ao encontro das motivações do turista atual (Patuleia, 2012).

²²³ Os 10 produtos turísticos estratégicos promovidos pelo PENT são: sol e mar, *touring* cultural e paisagístico, estadias de curta duração em cidade (city break), turismo de negócios, turismo de natureza, turismo náutico (inclui os cruzeiros), saúde e bem-estar, golfe, resorts integrados e turismo residencial e gastronomia e vinhos.

²²⁴ Cf. Cunha (2012, pp. 510–514).

Principais recursos por região (NUT II)

NÃO EXAUSTIVO



Fatores distintivos por região (NUT II)



Figura 34 - Bases da proposta de valor por regiões (NUT II).
 Fonte: PENT (Turismo de Portugal I.P., 2007, pp. 73-74).

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO		PRODUTOS TURÍSTICOS PROMOVIDOS		
PAIET Plano de. Acções de Intervenção Estruturante do Turismo 1997 (<i>não executado</i>)	Sol e praia Golfe Congressos e incentivos Turismo rural Turismo cultural (centros urbanos)	Produtos de segunda linha Turismo religioso Turismo cinegético Turismo de saúde Turismo social		
LO (Linhas Orientadoras)	De maior significado económico Sol e mar City breaks Touring Golfe	Muito importante Turismo de negócios Incentivos e congressos Turismo religioso Turismo cultural	Caça turística Turismo desportivo Gastronomia	Muito interessantes Turismo no espaço rural Turismo de saúde Turismo social
Plano Nacional de Turismo	Produtos estratégicos Sol e mar Touring Meetings, Incentives & Events Congressos, conferências e seminários socioprofissionais	City & short breacks Peregrinações (culto mariano) Cruzeiros Novos produtos Gastronomia	Festivais culturais Marinas, portos de recreio Turismo equestre Estágios desportivos Desportos náuticos de ondas Turismo de natureza Outros turismos ativos	Outros produtos Turismo étnico Turismo sénior Turismo juvenil Luas-de-mel Imobiliário-turístico Talassoterapia, <i>fitness</i> , termalismo Homens de negócios Feira se exposições
PCT	-			
PDT	Turismo de congressos e incentivos Turismo de natureza Turismo rural Turismo de golfe	Turismo cultural Turismo desportivo		
PG 2004	Turismo desportivo Golfe Turismo de natureza Turismo religioso Turismo cultural	Náutica e de recreio Congressos Turismo de cruzeiros		
Plano Estratégico Nacional para o Turismo 2007-2015	Sol e mar Touring cultural e paisagístico City breaks Turismo de negócios Turismo de natureza	Turismo náutico Saúde e bem-estar Golfe Resorts integrados e turismo residencial	Gastronomia e vinhos	
Turismo 2020: Plano de Ação para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal 2014-2020	*(documento para consulta pública que não concluiu processo de aprovação. "Este documento não serve pois para identificar produtos estratégicos, tarefa aliás desatualizada e desadequada ao propósito de ter um destino turístico ágil e dinâmico."			
Estratégia Turismo 2027 2017 – 2027 (documento para consulta pública)	Estratégia de produtos não aplicada.			

Tabela 11 - Listagem dos produtos turísticos promovidos pelas políticas nacionais de turismo.
Fonte: Elaboração própria, adapt. De Cunha (2012, p. 510)

Todavia, Cunha (2012) aponta a falta de coerência do programa governativo ao assumir “soluções imobiliárias” como se de um produto turístico se tratasse, quanto mais relacioná-lo com regiões ou polos de mais vocacionados para o seu desenvolvimento, como se pode verificar na Figura 35.

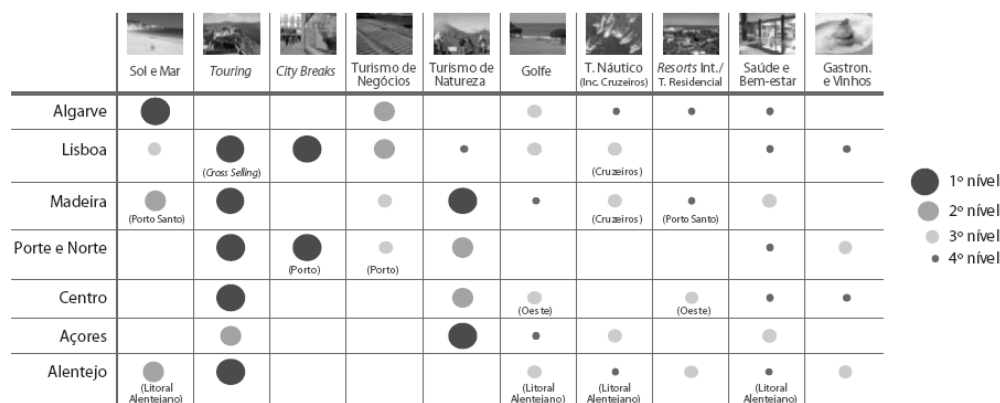


Figura 35 - PENT | Contribuição dos produtos turísticos por casa região.
Fonte: Turismo de Portugal I.P (2007, p. 75).

Ao nível das NUT II, os *Resorts* Integrados e Turismo Residencial e o Golfe não são produtos *core*, mas são apontados como produtos complementares e importantes para reduzir a sazonalidade e potenciar o crescimento do turismo “*principalmente nas regiões com menor expressão turística como o Alentejo e o Oeste*”, como descreve o diploma legal. Mas, na verdade, esta opção foi sobretudo reflexo das previsões do forte investimento privado nessas duas regiões. A presença de recursos naturais e culturais, as boas condições de acessibilidade e a existência de espaços naturais no litoral foram fatores determinantes para a iniciativa privada desenvolver projetos replicando um modelo bem-sucedido no Algarve. Os investimentos em curso e os previstos para a concretização de *resorts*, a maioria associados ao golfe, concentravam-se, no caso do Oeste, essencialmente no município de Óbidos, enquanto no Alentejo, destacavam-se os polos turísticos do Litoral Alentejano e do Alqueva (Tabela 13).

A identificação (e promoção) destas regiões que já apresentavam uma dinâmica de investimento considerável ainda antes da elaboração do PENT, não pode ser desvinculada da estratégia territorial baseada em *cluster*, defendida no estudo do Turismo de Portugal I.P. (2006) que incidiu sobre este produto estratégico. Segundo este estudo:

“A melhor fórmula de planeamento territorial é a concentração de resorts em clusters, identificando áreas do país onde devem ser desenvolvidos grupos de três ou quatro resorts relacionados entre si (...) [possibilitando maior rentabilidade] uma vez que, ao estarem concentrados numa zona, podem aproveitar as mesmas infraestruturas essenciais (aeroporto, rede de estradas) ou partilhar equipamentos (marina, campos de golfe, estação de tratamento de águas residuais)”

(2006, p. 35).

Segundo Porter “*cluster is a geographical agglomeration of companies, suppliers, service providers and associated institutions in a particular field, linked by external factors and complementary of various types*” (Porter [1998] cit. por Iordache, Ciochină e Asandei, 2010). Adaptado ao contexto do turismo, o processo de concentração implica relações de gestão vertical e horizontal por forma a obter vantagens competitivas (promoção turística, logística, etc.). É comum, os governos incentivarem o desenvolvimento de *clusters*, apoiando as empresas a instalarem-se numa dada região, mas para tirar proveito da concentração de um grupo de empresas, é necessário também assegurar a criação de redes de cooperação entre empresários e entre estes e o setor público, promovendo uma articulação da cadeia produtiva que se traduz numa maior eficiência coletiva, e numa coesão económica social que geram vantagens estratégicas competitivas (Cunha e Cunha, 2005; Iordache, Ciochină e Asandei, 2010).

De facto, no Oeste ou no litoral alentejano, verifica-se a tentativa de criação de um *cluster* de *resorts*, que é evidente do ponto de vista territorial devida à concentração de projetos, mas nem todos os princípios de economia de escala associados a este conceito parecem ter sido assegurados, como veremos no estudo de caso.

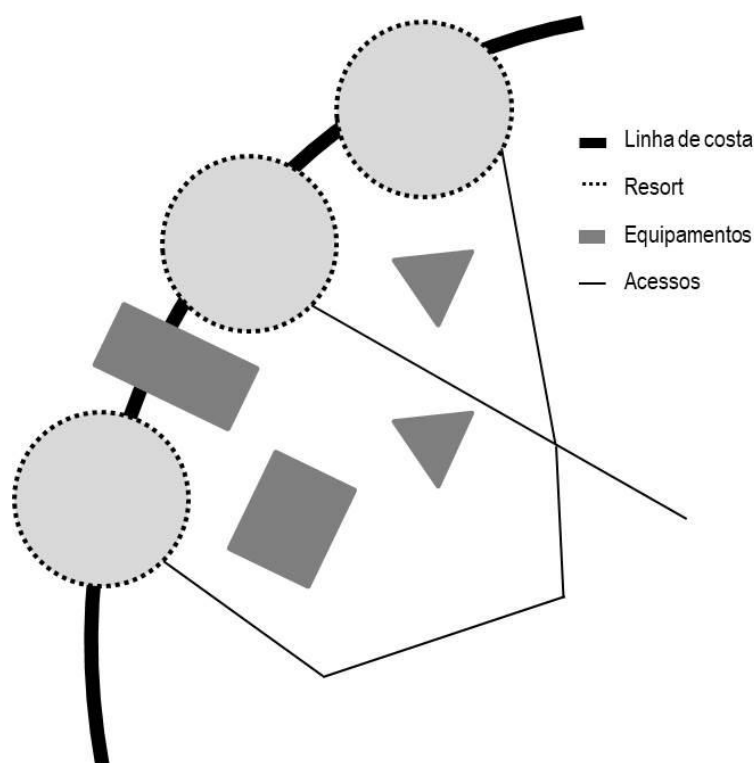


Figura 36 - Resorts| Estratégia de localização em *cluster*
Fonte: adapt. Turismo de Portugal (2006, p. 35).

Acresce a este mercado, a oferta do golfe que não pode ser subvalorizada quando esta se encontra associada à maioria dos *resorts* integrados. O golfe²²⁵ é, de facto, uma presença quase constante sob a

²²⁵ Em relação ao golfe, Portugal Continental contabiliza 78 campos de golfe em exploração que se concentram essencialmente no Algarve (37%) e na região de Lisboa (18%), sendo notável, o número de campos em projeto que ascende a 138 propostas. Portugal também foi eleito pelo terceiro ano consecutivo o “melhor destino de golfe do mundo” durante a realização do evento World Golf Awards 2016, contribuindo para o reforço da procura turística, não só a prática de golfe no nosso país, como também do resort.

chancela de uma elevada qualidade patrocinada por grandes arquitetos e especialistas, assumindo uma importância relevante e complementar em termos de oferta turística. A evolução e o volume deste mercado já foram abordados no Capítulo 2.2 e, à semelhança dos *resorts* integrados, apresenta um grande potencial de crescimento, mas revela uma forte dependência do mercado internacional. Também foi explicado que, geralmente, a inclusão de campos de golfe é, não só uma forma de mitigar os efeitos da sazonalidade, como também é revelador de uma sinergia conjunta com o turismo residencial, contribuindo para capitalizar valor. No âmbito da análise do PENT, o que é importante salientar é que as linhas de orientação estratégicas reforçam a necessidade de diversificar a oferta e defendem a implantação de mais campos de golfe em praticamente todas as regiões, sendo que, no quadro das ações a desenvolver, a inclusão de golfe em *resorts* é fomentada, em particular no Oeste, Alentejo e Algarve.

De facto, as estatísticas de 2005 mostraram que aproximadamente 30 milhões de europeus passaram as suas férias num *resort* e cerca de 3 milhões de europeus são proprietários de alojamento turístico no estrangeiro. Destes, cerca de 30% possuem um alojamento num *resort* integrado. Em 2006, o cenário era então promissor: o mercado de turismo residencial deveria crescer entre 8% e 12% nos dez anos subsequentes, com o decisivo contributo do crescimento dos *resorts* (+10%) aliado ao aparecimento de novos segmentos de mercado (proprietários e turistas) (Turismo de Portugal I.P., 2006, p. 9). Além das crescentes expectativas do aumento da procura para o qual contribui a mobilidade inter-residencial que também sofreu uma transformação como resultado de uma ampla gama de motivações (Patuleia, 2012), o crescimento da oferta também era notório.

Em 2006, uma análise relativa a futuros *resorts*, previa que Portugal receberia investimentos superiores a 12.000 milhões de euros até 2016, que se traduziam na construção de 30 novos projetos²²⁶ correspondentes a 38.000 novas unidades de alojamento quer em áreas tradicionais como emergentes, sendo que metade desse investimento se concentrava nas regiões do Algarve e do Oeste (Figura 37 e Figura 38).

²²⁶ O estudo só considerou a oferta de resorts com mais de 70 hectares omitindo os investimentos de menor dimensão dirigidos a nichos de mercado, muito presentes por exemplo na região Centro e Norte pela vocação e oferta de atributos especiais com uma vocação regional específica.

OPORTUNIDADES	
Crescimento do mercado	30.000.000 férias / ano em Resorts integrados, crescendo entre 8% e 12% ano;
Aparecimento de novas necessidades a satisfazer	Cenários muito cuidados Segurança Variedade de atividades Sensação de exclusividade Nocas experiências Estados emocionais positivos
Aparecimento de novos segmentos de mercado (proprietários)	Residente alternativo (profissionais liberais e empresários que alternam a residência entre o país de origem e um país de clima afável) <i>Retired communities</i> Investidores
Novos segmentos de mercado (turistas)	Turista interativo / Turista de interesse especial
Erros de concorrência	Posicionamento Modelos de negócio Sistemas de gestão

Tabela 12 - Oportunidades para Portugal no mercado de Resorts Integrados
Fonte: Adapt. TP, 2006.

Zona	Investimento	Dimensão total	Área construção	Total unidades
Oeste	1.600	2.000	700.000	3.900
Ribatejo	1.500	2.000	370.000	2.300
Costa Azul	2.500	10.000	5.250.000	15.800
Costa Alentejana	1.500	20.700	300.000	1.200
Alentejo	1.700	5.500	18.160.000	5.900
Algarve	3.900	4.500	1.690.000	8.800
Total	12.700	44.700	26.470.000	37.900

Fontes: Regiões de Turismo, CCDR, Imprensa e ILM Hospitality & Tourism Advisers

Figura 37 – Resorts | Investimentos previstos por regiões, (2006-2016).
Fonte: Turismo de Portugal I.P (2006, p. 33).

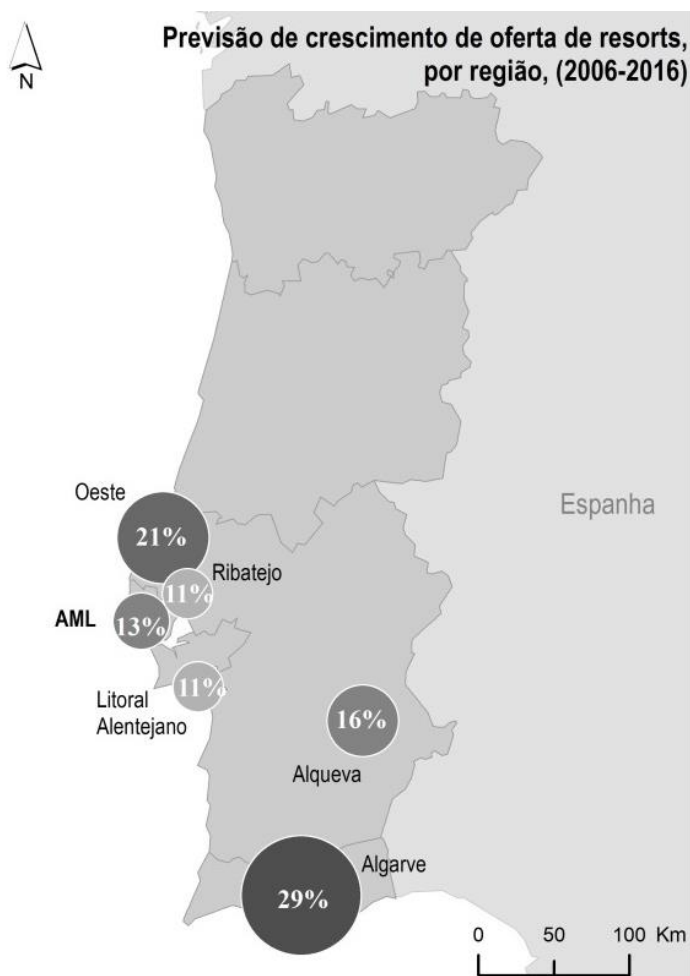


Figura 38 - Previsão de crescimento da oferta de resorts por regiões, (2006-2016).

Fonte: Elaboração própria adapt de TdP (2006, p. 32).

As expectativas de crescimento de oferta de *resorts* integrados e da procura de turismo residencial sustentadas criaram claramente um clima de otimismo que se traduziu no alinhamento das políticas com o mercado através do PENT. Nesta equação, inclui-se o papel preponderante da banca que concedia condições de financiamento acessíveis, assim como, outros mecanismos burocráticos e financeiros que sustentaram os investimentos, quer da iniciativa privada promotora de projetos, como da procura na aquisição de imóveis.

Na sequência da crise de 2008, que rompeu com este clima de confiança (*cf.* Capítulo 2.2), em 2011, ainda antes de atingir o seu término, foi aberta, a discussão para rever os objetivos do PENT. Daqui resultou a revisão do plano através da RCM n.º 24/2013, de 16.04, tendo em vista uma adaptação ao período de instabilidade financeira e económica que afetou a Europa, designadamente os principais emissores de turistas para Portugal. Reconheceu-se, perante a realidade, que os objetivos eram demasiado ambiciosos para não dizer utópicos²²⁷. A revisão manteve válida a estratégia dos produtos turísticos estratégicos, mas reformularam-se os

²²⁷ Segundo a revisão do PENT: “as receitas turísticas ficaram 21,5% aquém do objetivo; o número de hóspedes internacionais situou-se 13% abaixo dos objetivos, com menos 1,1 milhões de turistas; e o turismo interno ficou 44 mil hóspedes e 515 mil dormidas abaixo do objetivo” (Ministério da Economia e do Emprego, 2013, p. 2).

objetivos e linhas de ação. Respeitante ao produto *Resorts Integrados e Turismo Residencial*, o relatório do Ministério da Economia abandona esta designação, fazendo apenas referência ao turismo residencial, dada a frágil imagem que se associara aos *resorts* integrados. Em termos de objetivos, as diferenças relativas à primeira versão do plano também são notórias, ao abandonar uma postura incentivadora de criação de oferta turística para assumir um novo modelo de ação mais centrado na conquista de mercados para voltar a dinamizar o mercado. Destacamos aqui algumas ações estratégicas:

“(...) o escoamento das unidades existentes no domínio do turismo residencial; simplificar e clarificar os incentivos fiscais existentes para não residentes; agilizar os procedimentos referentes à concessão de autorização de residência; disponibilizar uma plataforma na Internet de informação vocacionada para cidadãos estrangeiros; desenvolver um plano de promoção do turismo residencial, etc.

(Ministério da Economia e do Emprego, 2013, p. 68).

Os principais mercados emissores prioritários eram o Reino Unido, Alemanha, França, Holanda, Suécia e Rússia, destacando-se os mercados emergentes provenientes da China, Brasil e Emirados Árabes Unidos. Reconhecia-se que a captação de turistas/novos residentes e investidores dependia da implementação de um regime especial de autorização de residência atrativo para a atividade de investimento em território nacional, como veremos mais adiante neste capítulo.

Na mesma linha, a estratégia de desenvolvimento, por região, ao nível da promoção deste produto também se alterou significativamente entre as duas versões do plano setorial, como se pode verificar no quadro seguinte (Tabela 13). O turismo residencial e o golfe passaram a produtos sem expressão na região Centro, deixando de existir qualquer referência ao Pólo Oeste que também deixou de existir com a reorganização das entidades regionais de turismo²²⁸. No Alentejo, a concentração de oferta de alojamento no litoral e o espelho de água do Alqueva justificavam “a *continuação de um trabalho consistente ao nível da estruturação dos respetivos produtos*”, embora do ponto de vista regional, o golfe passaria também a um produto sem expressão e o turismo residencial a um produto emergente. Apenas no Algarve, ambos representam o *core* da estratégia de produtos, ao lado do “Sol e Mar”.

²²⁸ Curiosamente, uma das principais inovações do PENT consistia na reorganização da regionalização turística em 7 regiões e na criação de 6 polos de desenvolvimento turístico que foi abandonada na revisão do plano. Em 2013, foram assim extintos por fusão nas respetivas entidades regionais, os polos de desenvolvimento turístico.

AÇÕES A DESENVOLVER APLICADOS AOS RESORTS INTEGRADOS E GOLFE		
	PENT 2007	REVISÃO PENT 2012-2015
Norte	-	Estruturar a oferta de golfe para complementar outros produtos (circuitos turísticos).
Lisboa	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do número de campos de golfe de referência - > Torneio internacional anual de referência (Golfe) - Instalação de <i>Resorts</i> Integrados na envolvente da cidade de Lisboa 	<ul style="list-style-type: none"> - TR: Necessidade de disponibilizar na Internet informação sistematizada e orientada para o cliente e colocar o produto no mercado; - G: Necessidade de desenvolver serviços orientados para o cliente, criar conteúdos e sua disponibilização em canais e colocar o produto no mercado
Centro	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciar o desenvolvimento de <i>Resorts</i> Integrados (Oeste); 	-
Alentejo	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Promover uma oferta de qualidade de Resorts</i> Integrados , Golfe, Saúde e Bem-Estar, além de atividades náuticas que o espelho de água proporciona (Polo Alqueva) - Promover o desenvolvimento de campos de golfe (Polo Litoral Alentejano); - Desenvolver a animação noturna (Tróia e Pólo Litoral Alentejano) 	<ul style="list-style-type: none"> - TR: Necessidade de garantir o acompanhamento dos projetos de investimento em curso na região
Algarve	<ul style="list-style-type: none"> - Promover desenvolvimento de <i>Resorts</i> Integrados com oferta hoteleira de referência internacional - Promover a construção de campos de golfe desenhados por arquitetos de renome em novos <i>Resorts</i> - Assegurar torneio anual de referência na região - Promover o desenvolvimento de <i>spas</i> em hotéis de referência - Promover a criação de dois mega <i>Resorts</i> Integrados na zona do sotavento com oferta hoteleira diversificada, marina, campos de golfe e outras infraestruturas e serviços de suporte 	<ul style="list-style-type: none"> - G: Promover a requalificação das zonas envolventes, desenvolver conteúdos e sua disponibilização em canais e colocar o produto no mercado; - TR: Necessidade de lançar mecanismos e instrumentos específicos para a consolidação da estrutura financeira das empresas, de reforçar a promoção e comercialização do Algarve como destino de turismo residencial e de disponibilizar na Internet informação sistematizada e orientada para o cliente e de apoio à colocação do produto no mercado
Madeira	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o aumento das infraestruturas de golfe 	<ul style="list-style-type: none"> - G: Estruturar a oferta de golfe para complementar outros produtos (circuitos turísticos). -TR: Necessidade de acompanhar o desenvolvimento/ escoamento da oferta associada aos projetos de investimento na região
Açores	<ul style="list-style-type: none"> - Alavancar o desenvolvimento de campos de golfe para reforço da proposta de valor do destino 	-

Tabela 13 - Resorts Integrados e Turismo Residencial no PENT | Potenciais ações a promover por regiões.
 Fonte: Elaboração própria, adapt. de Turismo de Portugal I.P (2007) e (Ministério da Economia e do Emprego, 2013).

Em 2017, entrou em vigor a ET 2027, um novo referencial estratégico da política de turismo que deu continuidade, e de forma mais significativa às opções estratégicas assumidas na revisão do PENT perante o novo contexto económico. A ET 2027 veio estabelecer um novo sentido estratégico à política do turismo ao definir cinco eixos estratégicos – “valorizar o território; impulsionar a economia; potenciar o conhecimento; gerar redes e conectividade; projeção de Portugal”. Estes eixos de intervenção colocam o capital humano no centro da estratégia do turismo, referindo-se aos turistas consumidores de uma rede de produtos e serviços da atividade turística; aos profissionais, realçando a importância da qualificação profissional dos recursos humanos que operam no setor e; aos residentes que também são parte interessada na cadeia de valor promovida pelo turismo (Figura 39 e Figura 40).



Figura 39 – Estratégia Turismo 2027 – Eixos Estratégicos
Fonte: (Turismo de Portugal I.P., 2017).

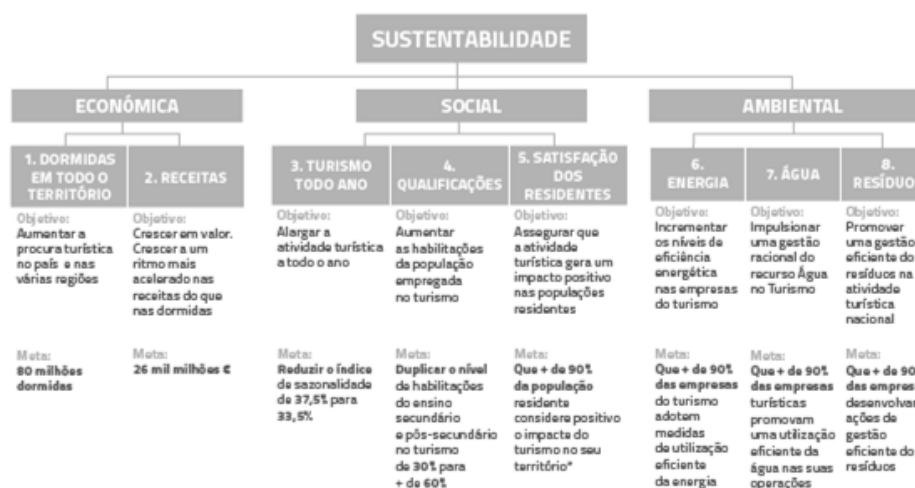


Figura 40 – Estratégia Turismo 2027 – Metas para o turismo em Portugal 2017-2027.
Fonte: (Turismo de Portugal I.P., 2017).

Esta estrutura apoia-se, em nosso entender, no modelo de economia em rede (cf. Confederação do Turismo Português, 2005), suportado por metas de sustentabilidade económica, social e ambiental. O modelo de economia em rede é definido “*pela existência de um elo (actor) central forte (...) [com] capacidade para criar, dominar, liderar e gerir um ecossistema empresarial e uma comunidade de interesses e de valor acrescentado, entre todos os actores relacionados, orientada e centrada no cliente final*” e, ainda, pela existência de dois fatores determinantes, nomeadamente do acesso a tecnologias de informação e comunicação e do acesso a transporte a baixo custo (*idem* 2005, p. 563). Esta abordagem traz implicações ao resort que foi simplesmente subtraído das novas linhas de ação. Esta constatação não reduz, contudo, a importância do papel da política pública do turismo na promoção do *resort*, mas antes a uma reconfiguração dos fatores competitivos que trazem dinamismo a este mercado, ao remeter para a iniciativa privada a gestão da oferta, enquanto o Estado atua ativamente na inovação e desenvolvimento de soluções e na cooperação em parcerias para elevar o esforço da competitividade.

Neste quadro, as novas fontes de valor determinantes para os *resorts* são: i) a projeção de Portugal a configurar-se como uma marca forte capaz de orientar as decisões e os padrões comportamentais da procura passando uma imagem de confiança construída a partir dos seus ativos naturais e territoriais e dos “modos de viver”. Não é, por acaso, a substituição da noção de produto estratégico por ativo estratégico, utilizado para referir-se a recursos turísticos, mas também para dar novo sentido a produtos já conhecidos, como é o caso do turismo residencial, transfigurado num conceito mais lato *Living – Viver em Portugal*; ii) as redes de cooperação que reúnem organizações, de natureza pública e privada em linhas de ação pontuais como em parcerias estratégicas obtendo vantagens de um trabalho em rede e de promoção conjunta e; iii) a difusão de conhecimento e informação sobre a procura, capacitando empresários e gestores, otimizando os canais de distribuição.

Tal como o País, as entidades promotoras e exploradoras de *resorts* procuram tirar vantagem de uma marca forte direcionada a um nicho de mercado que é rentabilizada pelo desenvolvimento de relações de cooperação em rede a nível horizontal (entre parceiros privados) e a nível vertical (entre parceiros privados e públicos). Em segmentos e nichos de mercado, o estabelecimento destas redes são um instrumento fundamental num quadro de concorrência global e de intensidade concorrencial elevada. A criação da Associação Portuguesa de Resorts (APR) surge nessa sequência e tem desempenhado um papel ativo, juntando-se a vários parceiros (TdP, Confidencial Imobiliário, Confederação do Turismo de Portugal, Conselho Nacional da Indústria do Golfe, entre outras) no desenvolvimento de ações visando a valorização do setor do Turismo Residencial em Portugal.

5.1.2. CAPTAÇÃO DE INVESTIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA OFERTA: ESTATUTO PIN

Um dos pressupostos do estudo conduzido por Nunes e Jesus (2011) sobre a avaliação dos resultados e efeitos práticos da conceção e aplicação dos projetos PIN apoiava-se na percepção generalizada²²⁹ da conotação negativa associada aos projetos PIN, vistos como

“uma forma de contornar condicionantes legais em matéria de ordenamento do território e de preservação de valores ambientais (nomeadamente com a emissão de autorizações especiais para a instalação destes investimentos em áreas de salvaguarda, como a Rede Natura 2000, ou a Reserva Ecológica ou Agrícola Nacional)”

(2011, p. 76).

Os níveis de desconfiança sobem de tom a respeito dos projetos turísticos, que constituem a maioria dos projetos PIN, quer nas intenções de investimento, quer na execução. Apesar de projetos que integram o Código das Atividades Económicas K (imobiliário) não poderem ser reconhecidos como projetos PIN, o setor não ficou completamente de fora deste mecanismo. Na verdade, quase 70% dos projetos PIN na área do turismo, que se encontram em fase de acompanhamento, conclusão ou em curso, referem-se a *resorts* associados a um produto imobiliário para fins turísticos. Adicionamos a esta ideia a aplicação do financiamento público. O facto do estatuto PIN privilegiar (embora não seja automático) o acesso a incentivos fiscais e financeiros a fundo perdido, recorrendo aos fundos comunitários, também são argumentos para aqueles que consideram que alguns projetos usam, na realidade, o atributo do turismo para aproveitar oportunidades de especulação imobiliária.

O estatuto PIN foi aprovado pelo Conselho de Ministros, em maio de 2005²³⁰ e apresenta-se como um mecanismo de dinamização do investimento empresarial baseado num regime especial de acompanhamento marcado pela celeridade nas decisões e apoiado numa lógica colaborativa institucional mais ativa dentro da esfera das entidades públicas, bem como entre estas e os investidores privados. Um dos objetivos deste estatuto visa a concretização de projetos avultados em termos de investimento, considerados de grande relevância para o crescimento e diversificação económica nacional, quer pela criação direta de postos de trabalho diretos, quer pelos valores de financiamento envolvidos. Desde a sua criação, o quadro legal foi alvo de algumas alterações que robusteceram os requisitos, a tramitação e o acompanhamento processual, em particular na área do turismo onde foram definidas disposições específicas no diploma que veio consagrar os

²²⁹ Os autores apoiam-se na observação de afirmações e opiniões constantes na “comunicação social, diversas organizações ambientais, entidades e partidos políticos [que] revelam o carácter promíscuo deste tipo de projectos, os quais, alegadamente, buscam uma forma de contornar os instrumentos rígidos do planeamento territorial, atribuindo principal enfoque à vertente económica em detrimento da territorial e ambiental” (Nunes e Jesus, 2011, p. 76).

²³⁰ O Sistema de Reconhecimento e Acompanhamento de Projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN) foi determinado pela RCM n.º 95/2005, de 24.05.

PIN+, os quais foram mais tarde adaptados pelo regime em vigor (DL n.º 154/2013, de 05.11) por forma a tornar “mais transparente o sistema de acompanhamento”²³¹.

Atualmente, podem ser reconhecidos como projetos PIN aqueles que apresentam os seguintes requisitos cumulativos: um investimento global igual ou superior a 25 milhões de euros; a criação de, pelo menos, 50 postos de trabalho diretos; promotores de reconhecida idoneidade e credibilidade; viabilidade económica comprovada; adequada sustentabilidade ambiental e territorial; e criação de impacto positivo em pelo menos três dos domínios estabelecidos no n.º 1 do art. 5.º²³². São ainda admitidos, de forma excecional, projetos que não cumpram com o fixado ao nível do valor global de investimento e de emprego, desde que sejam cumpridos dois dos seguintes requisitos:

“a) Atividade interna de Investigação e Desenvolvimento (I&D) no valor de pelo menos 10% do volume de negócios da empresa; b) Forte componente de inovação aplicada, traduzida numa parte significativa da sua atividade ancorada em patente desenvolvida pela empresa; c) Manifesto interesse ambiental; d) Forte vocação exportadora, traduzida por um mínimo de 50% do seu volume de negócios dirigido ao mercado internacional; e) Produção relevante de bens e serviços transacionáveis”

(n.º 3 do art. 6.º do DL n.º 154/2013, de 05.11).

Do ponto de vista dos requisitos, as mudanças foram pouco significativas ao longo do tempo, mas com tendência para uma maior flexibilidade traduzida pelo alargamento dos domínios de intervenção dos requisitos complementares. A criação deste mecanismo, com vista a ultrapassar bloqueios burocráticos na concretização dos investimentos, revela que existe um reconhecimento, embora implícito, de que o quadro legal geral que regula esta matéria é complexo e moroso, mas as soluções aplicadas a este regime só vieram beneficiar os grandes grupos económicos, desabonando o potencial papel das pequenas e médias empresas na qualificação e diversificação da base económica e no desenvolvimento local e regional.

A tramitação dos projetos PIN não sofreu grandes alterações desde a sua criação (Figura 41). De um modo geral, o procedimento é iniciado com um requerimento do promotor junto da Comissão Permanente de

²³¹ Citamos o legislador.

²³² Os domínios estabelecidos são: i) Instalação de uma base produtiva, com forte incorporação nacional, criadora de valor acrescentado bruto; ii) Produção de bens e serviços transacionáveis, de carácter inovador, que lhes confira vantagem competitiva no mercado global; iii) Introdução de processos tecnológicos inovadores ou desenvolvidos em colaboração com entidades reconhecidas do sistema científico e tecnológico; iv) Inserção nas estratégia de especialização inteligente da região e ou contribuição para a dinamização de territórios de baixa densidade económica; v) Balanço económico externo, nomeadamente no aumento das exportações ou na redução das importações; vi) Eficiência energética ou favorecimento de fontes de energia renováveis; vii) Efeitos de arrastamento em atividades a montante ou a jusante, particularmente nas pequenas e médias empresas.

Apoio ao Investidor (CPAI)²³³ acompanhado por elementos instrutórios que se foram tornando cada vez mais rigorosos sobretudo ao nível da fundamentação do projeto com estudos e outros documentos necessários que comprovam a sustentabilidade económica, ambiental e territorial do projeto (cf. artigos 7º e 15º). Após a apreciação do pedido pela CPAI, o processo é remetido às entidades para efeitos de instrução da decisão prevista²³⁴. Se o projeto é reconhecido como PIN, a CPAI ativa um sistema de acompanhamento e designa um *gestor de processo* que se assume como elo de ligação direta entre o promotor, a CPAI e as entidades intervenientes no âmbito e para o efeito de todos os procedimentos legais e regulamentares para a concretização do projeto (emissão de pareceres, autorizações, decisões ou licenciamentos). Tratando-se de projetos de natureza turística, cabe ao TdP: assumir esta função. O estatuto PIN também vem conferir um regime especial semelhante ao regime estabelecido, em 2007, no âmbito dos PIN+, que designava os projetos PIN classificados como de importância estratégica, em matéria de aprovações, autorizações e licenciamentos, com diminuição de prazos e dispensa de formalidades (

Figura 42).

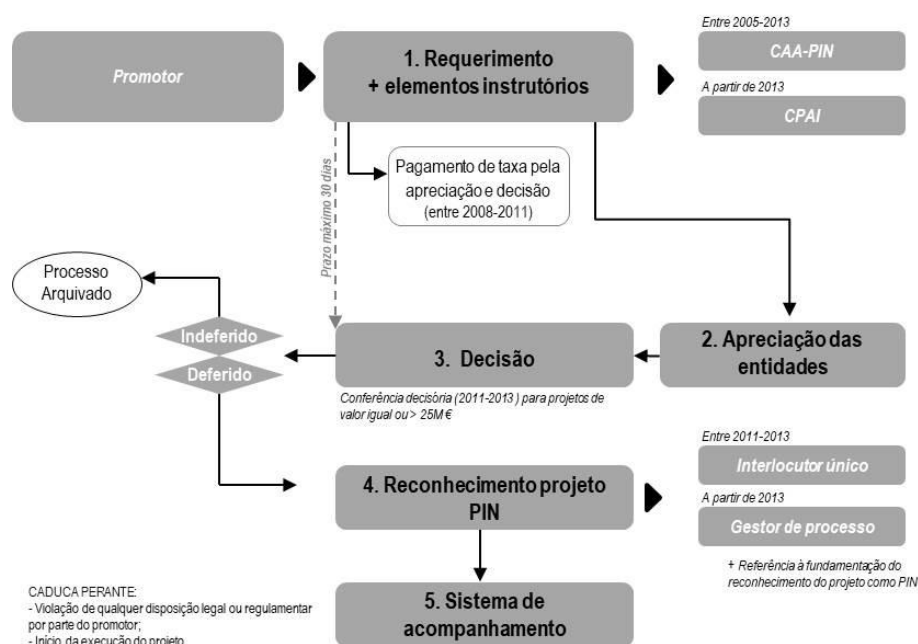


Figura 41 – Tramitação dos projetos PIN.
Fonte: Elaboração própria.

²³³ A CPAI procede à reestruturação da então designada Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos PIN (CAA -PIN), assumindo ainda novas competências de acompanhamento de projetos de investimento, nos termos definidos no diploma em vigor, além daquele que é feito aos projetos PIN.

²³⁴ A decisão sobre o reconhecimento do projeto como PIN é emitida pela CPAI não podendo exceder o prazo máximo de 30 dias úteis contados da entrega do requerimento para o efeito.

Efeitos do reconhecimento como Projeto PIN (art.º 20.º)	<ul style="list-style-type: none"> • Não é constitutivo de direitos, sem prejuízo do regime especial descrito nos pontos seguintes; • Apreciação prioritária junto de quaisquer entidades da Administração; • Tramitação simultânea de procedimentos administrativos da competência da administração central; • Redução e decurso simultâneo de prazos endoprocedimentais; • Período único de consulta pública dos diversos processos administrativos; • Simplificação de procedimentos relativamente a instrumentos de gestão territorial (IGT) que vigorem sobre o projeto; • Deferimento tácito e pareceres tácitos positivos nos diversos procedimentos aplicáveis; • Simplificação de procedimentos relativos a operações urbanísticas.
--	--

Figura 42 – Regime especial aplicável aos projetos PIN.

Fonte: Elaboração própria adapt. TdP Documentos de apoio. Disponível em -

[HTTP://BUSINESS.TURISMODEPORTUGAL.PT/PT/INVESTIR/PROJETOS_TURISTICOS_PIN/PAGINAS/DEFAULT.ASPX](http://business.turismodeportugal.pt/pt/investir/projetos_turisticos_pin/paginas/default.aspx)

Ainda que a intenção de aplicar um regime especial compreenda, teoricamente, medidas que agilizem um contexto favorável ao investimento privado (melhores práticas para captar novos investidores, reforço do investimento com o objetivo de que o projeto possa ser executado o mais rapidamente possível), alguns dos procedimentos que visam maior celeridade são questionáveis. Damos nota da isenção da participação prévia prevista no âmbito da elaboração de PU e PP para efeitos de concretização de um projeto PIN²³⁵, uma oportunidade perdida em termos de participação pública onde a partilha dos objetivos e das soluções, aliado à possibilidade de se obterem sugestões e fomentar a discussão, conferindo um melhor entendimento das opções propostas num momento crucial do processo de planeamento e fundamental para a transparência das operações. Esta isenção ganha maiores proporções quando os procedimentos de consulta pública e de publicitação, legalmente necessários para a concretização de um projeto decorram num único período, de forma paralela e simultânea (art. 23.º).

A utilização de conceitos apoiados por parâmetros vagos é também recorrente, nomeadamente naqueles que foram fixados para verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos para o reconhecimento dos projetos como PIN. O caráter ambíguo também está presente em disposições relacionadas com procedimentos que são geralmente complexos e morosos mas fundamentais, em especial nos projetos de grande dimensão territorial, como são geralmente os *resorts* pelas potenciais implicações ambientais. Destacamos, por exemplo, a possibilidade do promotor poder requerer a dispensa total ou parcial do procedimento de AIA, “*em circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas*” (n.º 4 do art. 24.º do DL n.º 154/2013), mesmo nos casos em que o projeto possa afetar sítios da Rede Natura 2000 (art. 25.º).

Em termos práticos, desde 2005 até maio de 2017, contabilizaram-se, no total, independentemente da área temática, 232 requerimentos ao estatuto de projeto PIN. Destes, 137 requerimentos foram arquivados por

²³⁵ Cf. n.º 2 do art. 88.º do DL n.º 80/2015, de 14.05.

não cumprirem com os requisitos mínimos²³⁶ ou por se terem alterado os pressupostos que fundamentaram a decisão de atribuição do estatuto; 63 já foram finalizados, ou seja, obtiveram respostas mais céleres no decurso dos procedimentos administrativos de autorização e licenciamento pelas diferentes entidades competentes, tanto no âmbito dos regimes de uso do solo conexos com o mesmo, como nos procedimentos de concessão de incentivos financeiros e fiscais; e 32 estão em processo de acompanhamento, o que determina que se encontra em curso uma colaboração institucional entre as entidades intervenientes, monitorizada pela CPAI (Ledo e Santos, 2017). O peso dos investimentos neste universo da área do turismo é notório, tornando-se a atividade económica mais representativa (cf. Nunes e Jesus, 2011; Rodrigues, 2011).

Considerando dados mais recentes, recolhidos no portal da AICEP, em setembro de 2018, existiam à data 96 projetos PIN, sendo que 33 se encontravam em fase de acompanhamento por parte da CPAI e 63 já assistiram ao termo do acompanhamento. Na área do turismo, 22 projetos já concluíram o acompanhamento e 14, cujo investimento global está na ordem três mil milhões de euros, estão a ser alvo de acompanhamento. Prevê-se que os projetos irão fomentar a criação de, aproximadamente, 19 mil postos de trabalho e mais 47 mil camas turísticas (TdP.). Destes 36 projetos turísticos PIN, 25 (quase 70%) correspondem a empreendimentos turísticos-imobiliários (resorts, aldeamentos turísticos) e 19 propõem a construção ou alargamento de campos de golfe (76%).

Mesmo não tendo sido possível averiguar o valor dos incentivos financeiros públicos de que estes projetos beneficiaram, nem tão pouco verificar quais os projetos que estão em execução e aqueles que estão em incumprimento, é do conhecimento público que várias empresas detentoras de projetos turísticos PIN foram declaradas insolventes (e.g. Bom Sucesso Resort, Parque Alqueva)²³⁷.

Por outro lado, é reconhecido que os instrumentos financeiros constituem uma condição indispensável para a concretização de uma estratégia de desenvolvimento (cf. Almeida, 2011; Confederação do Turismo Português, 2005). (Almeida, 2011)(Almeida, 2011)(Almeida, 2011)(Almeida, 2011)(Almeida, 2011) O apoio ao investimento na prossecução da política do turismo está consagrado na Lei de Bases do Turismo privilegiando os mecanismos que promovem a inovação, a qualificação e a sustentabilidade²³⁸. O acesso a programas de apoio, financiamento ou outros benefícios por parte do Estado, para este efeito é coordenado pelo TdP., que lhe

²³⁶ Esta causa inclui os casos em que os requerentes desistiram do processo de classificação por razões de ordem económica e, ainda aqueles que não avançaram por não cumprirem com os imperativos do processo de licenciamento.

²³⁷ Em declarações ao jornal digital Observador, a AICEP esclareceu que “se na fase de execução do projeto sobrevier uma insolvência e houver créditos por parte do Estado, estes serão reclamados judicialmente”. Disponível em: [HTTPS://OBSERVADOR.PT/ESPECIAIS/INVESTIMENTO-PORQUE-CAIRAM-ESTES-PROJETOS-DE-INTERESSE-NACIONAL/](https://observador.pt/especiais/investimento-porque-cairam-estes-projetos-de-interesse-nacional/) acedido a 08.02.2019.

²³⁸ O DL n.º 191/2009, 17.08 estabelece as bases das políticas públicas de turismo. Relembramos o caso das Quintas de Óbidos – Country Club (Óbidos), um aldeamento turístico numa área com 58 há. O projeto previa um investimento total de 125 milhões de euros e, apesar de não ter obtido o estatuto PIN, beneficiou de apoios financeiros provenientes dos fundos comunitários. Em 2015 foi decretada insolvência da empresa promotora. Está em curso um processo judicial de insolvência provocada pela banca onde vários credores não foram ressarcidos, inclusivamente o próprio Estado que poderá ter de assumir um prejuízo de 4 milhões de euros de fundos comunitários investidos neste projeto [em linha] https://www.rtp.pt/noticias/pais/investigacao-sexta-as-9-negocio-suspeito-pode-levar-estado-a-devolver-4-milhoes-de-euros_v1123590, acedido a 02.02.2019.

competete prestar apoio técnico e financeiro aos parceiros públicos e privados do setor do turismo e gerir os respetivos instrumentos de apoio financeiro ao investimento.

O recurso a mecanismos de apoio desta natureza é, portanto, recorrente no setor do turismo, nomeadamente neste tipo de empreendimentos que acarretam avultados investimentos que ascendem facilmente a montantes superiores a vários milhões de euros. Muitos dos incentivos de ordem financeira provêm, ora dos fundos estruturais, organizados em quadros comunitários, de que Portugal tem vindo a beneficiar como Estado Membro da União Europeia, ora de parcerias entre o Estado e o setor bancário, que se adaptam à estratégia política e à conjuntura económica²³⁹. Desde 2000, os fundos estruturais são provenientes do QCA III (2000-2006), do QREN (2007-2013)²⁴⁰ e atualmente do Portugal 2020 (2014-2020). Destacam-se outras fontes de financiamento: o Programa de Intervenção do Turismo (2007-2010), criado na sequência do PENT que visa a concretização de projetos em consonância com a promoção dos produtos turísticos estratégicos e a dinamização das regiões e dos novos polos turísticos, favorecendo a inovação e o reforço da competitividade das empresas; Crédito ao Investimento no Turismo - Protocolos Bancários (2007-2010)²⁴¹. A crise financeira e as restrições impostas pela *Troika* no financiamento bancário precipitaram a criação de programas adaptados a esta nova realidade, nomeadamente, os fundos de investimento imobiliário para reforçar a capacidade financeira das empresas. Os atuais programas e incentivos estão alinhados com a Estratégia para o Turismo 2027 focada nas componentes que potenciam o efeito multiplicador do turismo enquanto motor de desenvolvimento económico e social local.²⁴²

²³⁹ Entre eles destacam-se, por exemplo, os fundos estruturais organizados em quadros comunitários que Portugal tem vindo a beneficiar da União Europeia. Desde 2000, são provenientes do QCA III (2000-2006), do QREN (2007-2013) (cf. Almeida (2011) que procedeu a um balanço dos fundos estruturais e dos seus instrumentos financeiros aplicados ao turismo) e; atualmente o Portugal 2020 (2014-2020). Destaca-se também o Programa de Intervenção do Turismo (2007-2010) criado na sequência do PENT, visando a concretização de projetos em consonância com a promoção dos produtos turísticos estratégicos e dinamização das regiões e dos novos polos turísticos, favorecendo a inovação e o reforço da competitividade das empresas; Crédito ao Investimento no Turismo - Protocolos Bancários (2007-2010); A crise financeira precipitou a criação de programas de apoio face às restrições impostas pela Troika no setor bancário

²⁴⁰ cf. Almeida (2011) que procedeu a um balanço dos fundos estruturais e dos seus instrumentos financeiros aplicados ao turismo.

²⁴¹ “Entre 2000 e 2006, estima-se que tenham sido investidos cerca de EUR 4 mil milhões no setor do turismo, entre setor público (EUR mil milhões), setor privado com apoios (EUR 2.2 mil milhões) e Programa PITER II (EUR 0.8 milhões). O Oeste, o Algarve e o Alentejo são regiões em destaque, nos investimentos em curso ou em projecto, como o demonstra o conjunto de projectos reconhecidos como PIN (que ascendem a mais de EUR 10 mil milhões a nível nacional), que nesta última região atingem os EUR 6 mil milhões (mais de 58% do valor global).” Citação do estudo “Turismo – Caracterização e Oportunidades de Negócio” realizado por Espírito Santo Research - Research Sectorial. Disponível em: [HTTP://WWW.CONFEDERACAOTURISMOPTUGUES.PT/DOWNLOADS/GET/ID/178](http://www.confederacaoturismoportugues.pt/downloads/get/id/178), acedido a 08.02.2019.

²⁴² Cf. no portal do Turismo de Portugal I.P, os instrumentos de apoio financeiro ao investimento. Disponível em: [HTTP://BUSINESS.TURISMODEPORTUGAL.PT/PT/INVESTIR/FINANCIAMENTO/PROGRAMAS_INCENTIVOS/PAGINAS/DEFAULT.ASPX](http://business.turismodeportugal.pt/pt/investir/financiamento/programas_incentivos/paginas/default.aspx), acedido a 08.02.2019.

Em termos de repartição geográfica, os projetos distribuem-se por todas as regiões de Portugal Continental, ainda que com maior preponderância no Algarve e no Litoral do Alentejo. Na região Norte, em particular no Douro, e ainda no Alentejo, existe alguma oferta para nichos de mercado, afastando-se do modelo de *resort* de baixa densidade e extensivo do ponto de vista territorial (Figura 43)²⁴³.

A área de intervenção destes projetos turísticos equivale a quase 20 mil hectares e mais de 95% resultam de empreendimentos turístico-imobiliários, sendo que alguns deles se localizam em áreas classificadas ou protegidas²⁴⁴. Nunes e Jesus (2011) verificaram que 38% da localização dos projetos PIN (independentemente da vocação económica) incluem áreas com condicionantes relevantes ao uso do solo (REN, RAN, Rede Natura). A este nível, não restam dúvidas de que os de natureza turística são os mais conflituosos com a sustentabilidade ambiental e territorial, onde o nível de interferência da implantação dos projetos com as condicionantes do solo atinge mais de 70%, o que explica o facto da concretização dos projetos turísticos ser inferior à que se regista noutros setores de atividade²⁴⁵.

Todavia, os impactes ambientais e territoriais dos projetos executados ou em execução são notórios e, apesar dos procedimentos regulamentares atenderem a fatores que visem a sua minimização, os vários tipos de pressão nesta matéria são empolados pela dimensão de empreendimentos. A artificialização de vastas áreas naturais, agrícolas ou florestais, a ocupação de áreas com relevante valor paisagístico, a destruição do coberto vegetal, os consumos excessivos de água são alguns exemplos. Estes impactes são subvalorizados em nome dos efeitos multiplicadores do turismo, mas pelos resultados que estão no terreno, sobressai uma forte componente imobiliária especulativa sustentada de forma camuflada em locais onde a construção está, regra geral, condicionada ou até impedida.

²⁴³ É provável que nas regiões do interior se verifique uma dinamização do investimento empresarial por força da implementação de mais apoios. De facto, a dinamização económica do interior do País, assumida como uma ação governativa prioritária justificou a criação de uma nova figura de candidatura de captação de investimento que, em razão da sua importância estratégica para a prossecução dos objetivos (criação de emprego, a valorização dos recursos endógenos e a diversificação da base económica) venham a receber a qualificação de Projeto de Investimento para o Interior (PII), ativando à semelhança dos projetos PIN um acompanhamento da CPAI (cf. DL n.º 111/2018, de 11.12).

²⁴⁴ No caso dos projetos PIN, atualmente em situação de acompanhamento, os empreendimentos que se localizam em áreas classificadas ou protegidas são: o de Vila Formosa que se situa no Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina; a Mata de Sesimbra em pelo Parque da Arrábida; a Herdade da Comporta abrangida pela Reserva Natural do Estuário do Sado e o *Vale do Freixo - Golf & Country Estate* na Paisagem Protegida da Rocha da Pena.

²⁴⁵ Destaca-se o caso recente associado ao projeto PIN na área de Benagil respeitante ao projeto de loteamento do NDT Nascente da Unidade de Planeamento n.º 11 do PDM de Lagoa que foi alvo de parecer desfavorável do EIA. A proposta compreendia a construção de um hotel de 5 estrelas, hotel-apartamento e aldeamento turístico, prevendo a criação de 1690 camas turísticas (T.P., Sigtur, 2018).

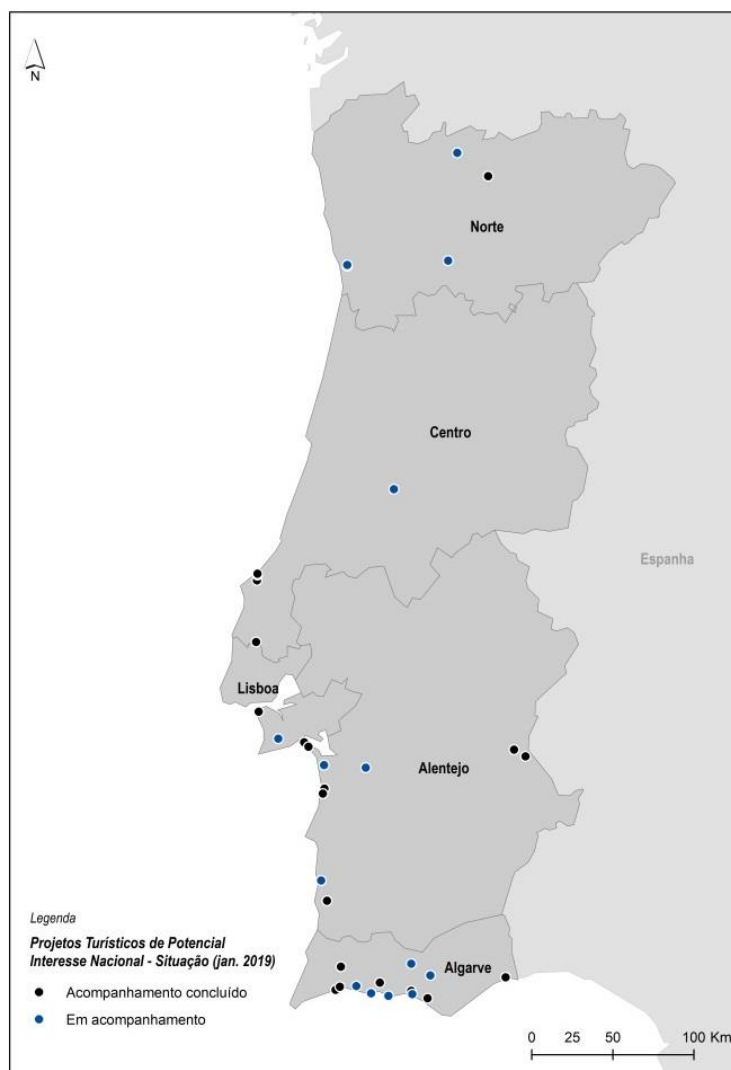


Figura 43 - Distribuição dos projetos turísticos PIN

Fonte: Elaboração própria. Fonte dos dados: Turismo de Portugal, SIGTur, 2018.

Deste modo, sem prejuízo da criação de meios de simplificação processual e burocrática para acolher, de forma mais eficaz, novas oportunidades de investimento que possam representar um reforço do potencial económico com alto valor acrescentado, concluímos que este regime se apoia numa estrutura frágil com diversas brechas que podem por em causa o desejável interesse público. Seria, portanto, fundamental redefinir a abordagem deste regime para minimizar os riscos de insucesso, começando pela perspetiva temporal que não pode ser extinta a partir da execução do projeto. A obtenção do estatuto PIN não deverá ser, por si só, uma justificação sólida que permita desvalorizar o facto de qualquer projeto em curso não ser considerado como de risco potencial ampliado pela incerteza que rege nos mercados. Várias provas no terreno vieram demonstrar a necessidade de um acompanhamento numa perspetiva de longo-prazo que requer a mobilização de atores e parceiros. Também se afigura a necessidade de integrar critérios objetivos que assegurem a compatibilização equilibrada dos diferentes usos, sem por em causa a conservação e a valorização dos recursos e do património

natural. Mas a inclusão de tais critérios só fará sentido se for feita uma articulação deste regime com as estratégias de desenvolvimento regional do ponto de vista turístico, orientando-os para as áreas de vocação turística previstas, diminuindo a sua dispersão e garantindo a sustentabilidade das novas ocupações apoiadas por processos de contratualização do desenvolvimento e de ordenamento dos espaços turísticos.

5.1.3. CAPTAÇÃO DE INVESTIMENTO E INCREMENTO DA PROCURA: A MARCA PORTUGAL

A tendência positiva de crescimento do setor do turismo residencial em Portugal tem sido alimentada pela atração de investimento a médio/longo-prazo, recorrendo a um reforço da promoção externa acompanhado por diversos mecanismos para estimular a fixação de turistas e residentes geradores de efeitos multiplicadores na economia. A estratégia de promoção diferencia-se em função de dois segmentos distintos: por um lado, o “turista-residente”, proprietário de um imóvel que utiliza a casa por motivo de férias ou lazer, aos fins de semana ou em períodos de longa duração, principalmente depois de atingir a reforma; por outro, o investidor estimulado pela valorização do ativo.

Segundo Fontainhas, diretor executivo da APR:

“o investidor em resorts procura qualidade de vida, em ambiente saudável e seguro, com serviços complementares diferenciados, e a valorização do seu investimento quer pela exploração turística do seu imóvel como pela valorização do mesmo em caso de revenda futura”²⁴⁶.

E, nem tão pouco o aumento do investimento em imóveis de luxo nas cidades de Lisboa e Porto, vem competir com os *resorts*, pois “a maioria destes consegue oferecer o melhor dos dois mundos, encontrando-se a pouca distância, e com excelentes acessos, de qualquer dos centros urbanos nacionais”. O desafio-chave presente no discurso dos agentes, tanto públicos como privados, é tornar Portugal num destino turístico e residencial mais competitivo, promovendo a articulação de ações entre os agentes e as entidades oficiais e que ganhou forma na sequência da revisão do PENT. Pois, até então, vivia-se um período positivo e com otimismo do qual o mercado português de turismo residencial e *resorts* não iria parar de crescer nos próximos anos, traduzido pelo elevado número de projetos apresentados²⁴⁷ mas que não estava estruturalmente organizado do ponto de vista das políticas. Patuleia (2012, p. 212) fez um retrato deste clima positivo enquadrado pela ausência de uma estratégia comercial organizada sintetizado na Figura 44.

²⁴⁶ In; Idealista news, 11.06.2018: “Negócio dos resorts volta a florescer animado pela compra de investidores de 40 nacionalidades” [em linha] <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/construcao/2018/06/11/36478-negocio-dos-resorts-volta-a-florescer-animado-pela-compra-de-investidores-de-40> acedido a 28.07.2018.

²⁴⁷ Durante a elaboração do PENT, há referência de 30 projetos, um valor que sobe aos 73 em 2009. cf. Suplemento Turismo & Resorts (Vida Económica, 2009): “Planeados mais de 70 novos resorts para os próximos anos” p. 1.

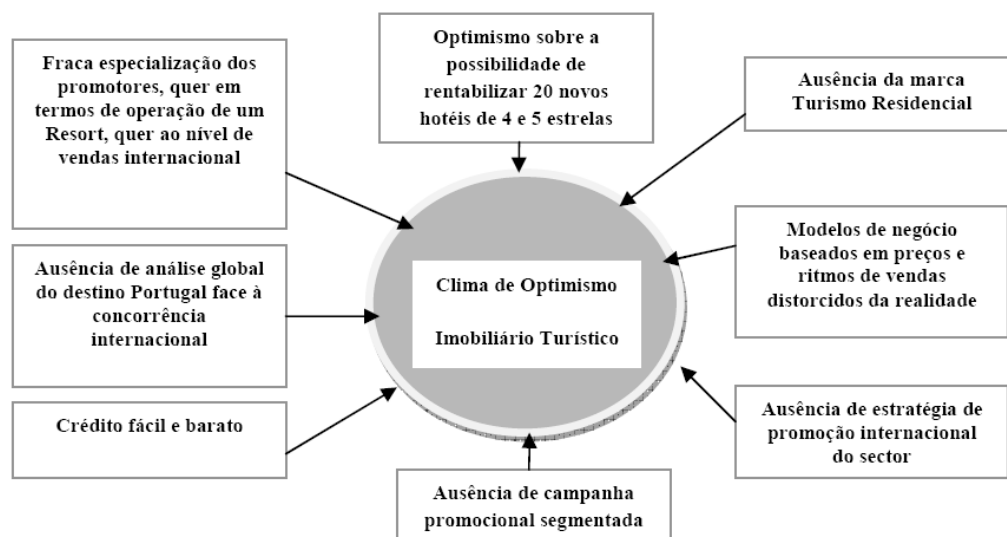


Figura 44 – Panorama do imobiliário turístico pré-crise.
Fonte: Patuleia (2012, p. 212).

A criação da APR, em 2011, reflexo da necessidade da existência de uma entidade representativa de *resorts* nacionais, foi determinante nesta estratégia de concertação com o setor público para fomentar a criação de sinergias em termos de legislação ou de questões de natureza fiscal e promocional, com o objetivo de aumentar a procura e captar investimento. A crise veio, assim, acelerar medidas de resposta que se fizeram sentir na regulação turística que também se adaptou à nova conjuntura económica, considerando os problemas financeiros dos promotores, reduzindo os critérios mínimos relativos à composição do *resort* para facilitar o processo de instalação²⁴⁸.

A acompanhar a melhoria da conjuntura económica, tanto na perspetiva dos mercados internacionais como ao nível do desempenho dos indicadores nacionais, as iniciativas governamentais e setoriais centraram-se na aposta em dois grandes vetores de competitividade: a promoção externa do País e a aplicação do regime legal e fiscal para incentivar o investimento.

As principais linhas de ação, decorrentes da estratégia integrada de captação de investimento estrangeiro em curso, têm sido fundamentais para fomentar o turismo residencial e o escoamento da oferta existente nos *resorts* (Figura 45). As parcerias também têm sido determinantes, das quais destacamos algumas das ações cofinanciadas pelo QREN através do Programa Operacional Fatores de Competitividade e, mais recentemente, pelo Portugal 2020, onde a APR assume um papel ativo. Além disso, desempenham um papel complementar e significativo no desenvolvimento económico nacional, pela sua capacidade de gerar um grande volume de investimento estrangeiro na aquisição de bens imóveis, em especial em *resorts*, a que se juntam os efeitos multiplicadores: obtenção de receitas decorrentes dos impostos, criação de postos de trabalho, prestações de serviço na hotelaria, restauração, transportes, etc.

²⁴⁸ A análise da evolução do regime jurídico dos empreendimentos será alvo de análise no último ponto deste capítulo.

Geralmente, no âmbito da atração do investimento, associam-se à competitividade fiscal, duas condições: a simplificação do quadro legal e a estabilidade fiscal que conceda certeza e previsibilidade aos investidores, em termos de impostos, incentivos e benefícios fiscais. A recente dinâmica em torno do aumento dos impostos indiretos e das receitas (2013-2017)²⁴⁹ não é devida à maior simplificação ou estabilidade fiscal, mas pode ser justificada em parte com a introdução de instrumentos e regimes especiais para impulsionar o investimento estrangeiro em Portugal.

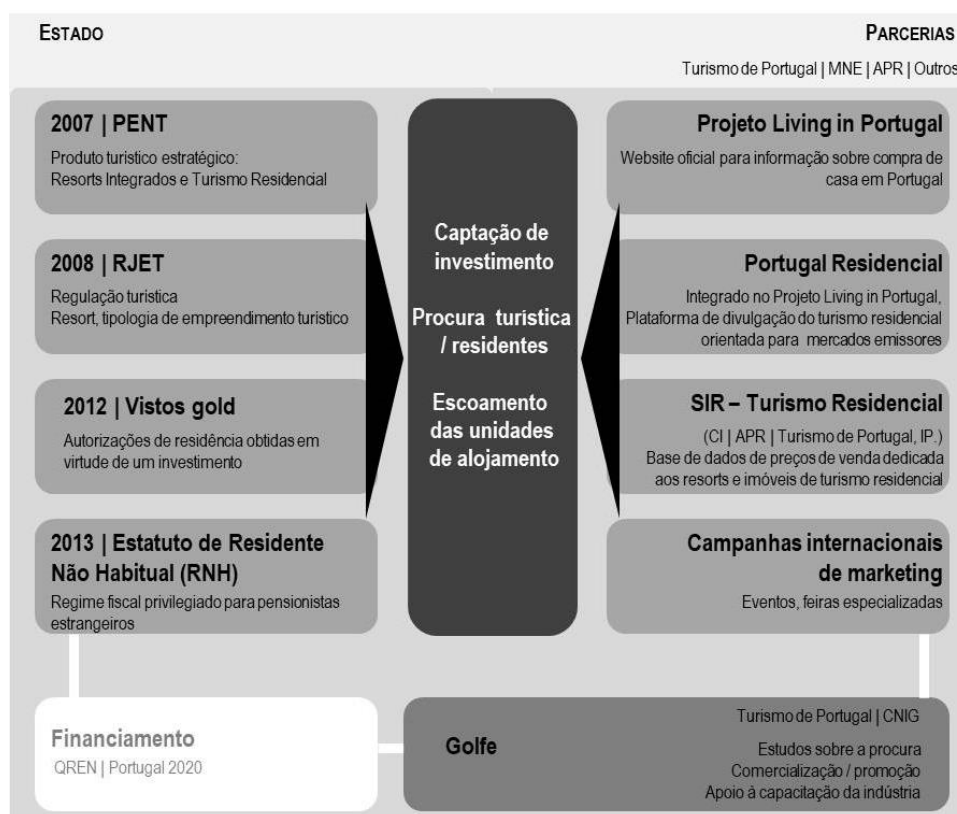


Figura 45 - Linhas de ação para captação de investimento estrangeiro
Fonte: Elaboração própria.

Veremos, de seguida, dois deles associados à permissão de residência por via de investimento. O primeiro prende-se com o Estatuto de Residente Não Habitual (ERNH). “*Atrair e reter residentes para viver e trabalhar num país é o maior desafio para o crescimento e desenvolvimento sustentável de uma nação*” (Sousa,

²⁴⁹ Todavia, em Portugal, as alterações fiscais tornaram-se uma prática muito comum. A carga fiscal tem aumentado em Portugal, tendo atingido os 34,7% do PIB, em 2017, o peso mais elevado dos últimos 22 anos, segundo os dados oficiais. Este aumento deve-se sobretudo ao crescimento dos impostos indiretos associados às receitas sobre a produção e importação (e.g. Imposto sobre o Valor Acrescentado - IVA) e à subida das receitas com contribuições sociais. Em contrapartida, os impostos diretos que taxam o património e os rendimentos (e.g. Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares IRS; Rendimento das pessoas Coletivas - IRC), diminuíram ligeiramente. Segundo o INE, a receita dos impostos diretos aumentou 3,3%, enquanto a dos indiretos subiu 6,1%, face a 2016, impulsionada pelo crescimento do IVA (+6,4%), indicando claramente um aumento do consumo e dos consumidores externos, ou seja mais receitas para os cofres do Estado, contribuindo para o crescimento da economia nacional. Baseado em Guerreiro e Gonçalves (2018) e site do INE.

2017). Esta afirmação ganha maior relevância considerando a tendência demográfica de Portugal²⁵⁰. O emprego e o estilo de vida são os dois fatores preponderantes que motivam a saída ou a entrada de pessoas num país e, no caso de Portugal que tem vindo a registar um crescimento do número de novos residentes, são as motivações intrínsecas ao *lifestyle* que imperam (ibidem)²⁵¹.

Portugal instituiu um regime para residentes não habituais muito vantajoso, principalmente para quem auferir pensões, permitindo que qualquer cidadão estrangeiro beneficie de um regime fiscal especial em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), durante 10 anos consecutivos. Ser residente, de forma habitual e permanente, em Portugal representa uma das condições para a obtenção do ERNH²⁵², e por isso, a compra e o arrendamento de bens imobiliários ganharam um novo impulso nos últimos anos ancorado à conjuntura positiva do mercado. Segundo Sousa (2017), a situação atual do mercado imobiliário nacional permite considerar *“que se está numa zona segura de investimento, com valores que, quando comparados com os que são praticados em outros países, são claramente mais apelativos e possuem ainda um potencial de valorização muito importante a longo-prazo”*.

O regime fiscal do ERNH português foi estabelecido em 2009²⁵³ e posto em prática em 2010 visando a captação de investimento, importação de capital e de mão-de-obra qualificada²⁵⁴ para estimular a economia nacional e o tecido empresarial português. Mas foram as alterações que entraram em vigor em 2013²⁵⁵, que vieram alargar horizontes aos pensionistas estrangeiros, levando-os a estabelecer domicílio fiscal em Portugal de forma permanente. A simplificação de alguns procedimentos administrativos relativos às condições de acesso a este regime fiscal privilegiado e a isenção de tributação em sede de IRS em Portugal das pensões obtidas no estrangeiro foram decisivas para o aumento dos pedidos de adesão ao estatuto de RNH²⁵⁶ e, consequentemente uma fonte de rendimento para o setor imobiliário. A Inspeção-Geral de Finanças não divulga dados oficiais que

²⁵⁰ Sobre esta matéria, Peixoto et al. Migrações e Sustentabilidade Demográfica. Estudos da Fundação Francisco Manuel dos Santos. 2017. ISBN: 978-989-8863-17-1.

²⁵¹ O clima, a média dos 300 dias de sol por ano, a cultura, a gastronomia, a segurança, a acessibilidade, as condições da rede de infraestruturas e equipamentos (rede de saúde, escolas internacionais), os *resorts* de golfe, o custo de vida, são fatores que colocam Portugal na lista dos novos destinos residenciais, catapultado pelo recente boom turístico.

²⁵² Os requisitos legais de obtenção do estatuto de RNH são: (1) não ter sido residente em Portugal nos últimos 5 anos; (2) registar-se como residente fiscal em Portugal no serviço local de finanças, comprovando ter permanecido em território nacional, por mais de 183 dias, seguidos ou interpolados, num período de 12 meses ou caso a permanência tenha sido em menos tempo, disponha de habitação em condições que façam supor a intenção de a manter e ocupar como residência habitual (n.º 1 do art.º 16º do Código do IRS).

²⁵³ cf. o Código Fiscal do Investimento (DL n.º 249/2009, de 23.09).

²⁵⁴ Este grupo-alvo também é designado por *High Net Worth Individuals*, i.e., *“indivíduos com rendimentos ou património líquido muito elevados, que são por regra sensíveis aos estímulos fiscais, no que diz respeito às suas decisões de localização e escolha de residência principal.”* (ibidem). A Portaria n.º 12/2010, de 07.01 fornece a tabela de atividades de elevado valor acrescentado com caráter científico, artístico ou técnico, que relevam para o regime fiscal do residente não habitual para efeitos do disposto no n.º 6 do art.º 72.º e n.º 5 do art.º 81.º do CIRS.

²⁵⁵ cf. Lei n.º 66-B/2012, 31.12, que entrou em vigor no dia 01.01.2013 e Circular 9/2012, de 03.08.

²⁵⁶ No caso dos trabalhadores em áreas consideradas de elevado valor acrescentado são sujeitos a uma taxa reduzida de 20%.

permitam tirar conclusões para avaliar o programa, mas segundo a imprensa que conota Portugal uma espécie de “*Florida para pensionistas estrangeiros*”, os números falam por si: de uma média anual que rondava os 100 pedidos entre 2009 e 2012, passou-se para cerca de 1000 no ano de 2013 marcando uma viragem ao nível da capacidade de atração deste regime. Em 2016, foi concedido o ERNH a 10 684 pedidos, um aumento de 44% face ao ano homólogo que tinha registado 7414 concessões, na sua maioria são reformados da União Europeia (França, Suécia, Finlândia e, em menor número, provenientes do Reino Unido, Espanha, Alemanha, Itália, Holanda, Brasil e Tunísia)²⁵⁷. Estes consumidores apresentam uma propensão para adquirir imóveis, num segmento médio alto e de luxo, nas regiões de Lisboa, Cascais-Estoril, Algarve, Costa de Prata, Madeira, Porto-Douro e Alentejo (Sousa, 2017). Obtido o ERNH, os pensionistas carecem de cumprir uma das seguintes condições para usufruírem da isenção da tributação aos rendimentos: as pensões não serem consideradas por fonte portuguesa, ou as pensões auferidas serem tributáveis no Estado de origem de acordo com o previsto nos Acordos para Evitar a Dupla Tributação [ADT]. O futuro deste regime, que foi criado para durar 10 anos, é a grande dúvida entre os agentes deste setor que apelam à discussão, sobretudo no que diz respeito ao que vai acontecer findo os 10 anos dos benefícios instituídos. Segundo estes, corre-se um grande risco de fuga devido à complexidade do quadro legal e à instabilidade da política fiscal (Guerreiro e Gonçalves, 2018). O medo de fuga já é motivo de preocupação para alguns, todavia também emergem vozes sonantes contra as injustiças deste regime dando mostras de descontentamento, não só internamente, como também nas relações internacionais entre Portugal e vários Estados-membros da U.E.²⁵⁸.

O outro instrumento que tem estimulado o setor imobiliário, no segmento alto e de luxo, é o regime de Autorizações de Residência para Investimento (ARI"s), conhecido como “*vistos gold*”. Criado em 2012²⁵⁹, este regime aplica-se a cidadãos estrangeiros fora do Espaço Económico Europeu que lhes abre a possibilidade de requerer uma autorização de residência para atividade de investimento que conduza à:

²⁵⁷ In: Artigo de Lucília Tiago. Benefícios fiscais atraíram mais de 10 mil estrangeiros em 2016. [HTTPS://WWW.DN.PT/DINHEIRO/INTERIOR/BENEFICIOS-FISCAIS-ATRAIRAM-MAIS-DEZ-MIL-ESTRANGEIROS-EM-2016-5678753.HTML](https://www.dn.pt/dinheiro/interior/beneficios-fiscais-atrairam-mais-dez-mil-estrangeiros-em-2016-5678753.html) [publicado a 20.02.2017 e consultado em 23.05.2018]; Artigo de opinião de Ana Clara Borrego; Algarvexit» para os pensionistas finlandeses. Quem serão os senhores que se seguem? [HTTP://VISA0.SAPO.PT/OPINIAO/SILNCIODAFRAUDE/2017-04-12-ALGARVEXIT-PARA-OS-PENSIONISTAS-FINLANDESES.-QUEM-SERAO-OS-SENHORES-QUE-SE-SEGUEM-](http://visao.sapo.pt/opiniao/silnciodafraude/2017-04-12-algarvexit-para-os-pensionistas-finlandeses.-quem-serao-os-senhores-que-se-seguem-) [publicado a 12.04.2017 e consultado em 23.05.2018].

²⁵⁸ Como refere Raquel Mesquita (2014:36), este regime fiscal aplicado às pensões estrangeiras é injusto se se considerar que “os *pensionistas portugueses, sobretudo os que detêm maior património e rendimento líquido, têm sido sujeitos a um aumento da carga fiscal sem precedentes. Mas, a verdade é que há quem contraponha uma injustiça aparente com o facto de por norma, estes reformados são pessoas singulares com elevado património líquido o que por si só acaba por trazer para Portugal grandes oportunidades que se traduzem em oportunidades “de investimento e de empreendedorismo” por parte dos reformados estrangeiros*”.

²⁵⁹ cf. Lei n.º 29/2012, de 09.08 que constitui a primeira alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

“concretização de pelo menos, uma das seguintes situações em território nacional e por um período mínimo de cinco anos: i) Transferência de capitais no montante igual ou superior a 1 milhão de euros; ii) Criação de, pelo menos, 30 postos de trabalho; iii) Aquisição de bens imóveis de valor igual ou superior a 500 mil euros

(alínea d do artigo 3º, da Lei n.º 29/2012, de 09.08).

Assim, mediante a realização de transferências de capitais, criação de emprego ou compra de imóveis, os titulares dos vistos *gold* têm direito ao reagrupamento familiar, ao acesso à autorização de residência permanente, bem como, à nacionalidade portuguesa, sendo uma porta de entrada ao espaço Schengen.

Embora, sejam contempladas diferentes atividades de investimento (entretanto já ampliadas)²⁶⁰, a grande maioria do capital investido é canalizado para a compra de imobiliário. Com base em dados divulgados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)²⁶¹, em termos acumulados, desde o início da aplicação deste regime, em 08 de outubro de 2012, até 30 de abril de 2018, o investimento total captado com as ARI's atingiu 3.768 milhões de euros. Deste total, 3.412 milhões de euros foram alcançados por via da aquisição de bens imóveis e 356.443 milhões euros através da transferência de capital. Foram atribuídos 6 159 ARI's, sendo que 5816 foi por via do requisito da aquisição de bens imóveis²⁶² (Figura 46). Analisando o país de origem dos beneficiários, a China lidera (3 805), seguida do Brasil (538), África do Sul (243), Rússia (215) e Turquia (202).

²⁶⁰ Das alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, destacamos o alargamento das atividades de investimento no âmbito de atribuição das ARI, ocorridas com a publicação da Lei n.º 63/2015, de 30.06 para investimentos nas áreas cultural, científica e de reabilitação urbana (aquisição de bens imóveis, cuja construção tenha sido concluída há, pelo menos, 30 anos ou localizados em área de reabilitação urbana e realização de obras de reabilitação dos bens imóveis adquiridos, no montante global igual ou superior a 350 mil euros; transferência de capitais no montante igual ou superior a 350 mil euros, que seja aplicado em atividades de investigação desenvolvidas por instituições públicas ou privadas de investigação científica, integradas no sistema científico e tecnológico nacional; transferência de capitais no montante igual ou superior a 250 mil euros, que seja aplicado em investimento ou apoio à produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional, através de serviços da administração direta central e periférica, institutos públicos, entidades que integram o setor público empresarial, fundações públicas, fundações privadas com estatuto de utilidade pública, entidades intermunicipais, entidades que integram o setor empresarial local, entidades associativas municipais e associações públicas culturais, que prossigam atribuições na área da produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional (alínea iv), v) e vii) do n.º 1 do artigo 3º e n.º 1 e n.º 2 do artigo 61º). A entrada em vigor da Lei n.º 102/2017, de 28.08. fez incluir mais duas situações: capitalização de empresas através de transferência de capitais no montante global igual ou superior a € 350 000 (em vez dos atuais € 500 000) destinados à aquisição de unidades de participação em fundos de investimento ou fundos de capitais de risco vocacionados para a capitalização de empresas, que sejam constituídos ao abrigo da legislação portuguesa; constituição de sociedades comerciais: transferência de capitais mínima de € 350 000, destinados: à constituição de uma sociedade comercial com sede em território nacional, conjugada com a criação de cinco postos de trabalho permanentes; ou ao reforço de capital social de uma sociedade comercial com sede em território nacional, já constituída, com a criação ou manutenção de postos de trabalho, com um mínimo de cinco permanentes, e por um período mínimo de três anos (alínea vii) e viii) do n.º 1 do artigo 3º).

²⁶¹Dados disponibilizados no portal do SEF [acedido em 23.05.2018]:

[HTTP://WWW.SEF.PT/PORTAL/V10/PT/ASP/POIOCLIENTE/DETALHEAPOIO.ASPX?FROMINDEX=0&ID_LINHA=6269](http://www.sef.pt/portal/v10/pt/asp/POIOCLIENTE/DETALHEAPOIO.ASPX?FROMINDEX=0&ID_LINHA=6269)

²⁶² 5668 ARI's pela alínea c) e 148 ARI's pela alínea d) art. 65-A Dec. Reg. 15-A/2015, de 02/09).

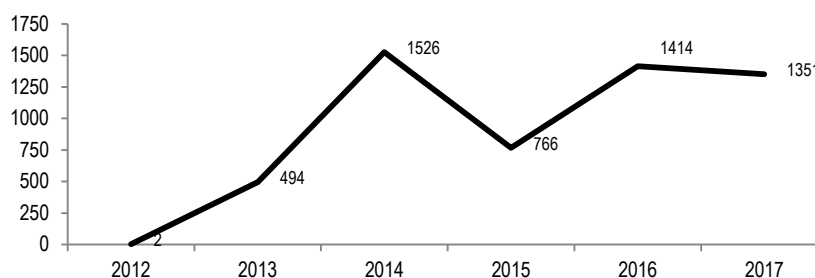


Figura 46 - Portugal | 2012-2017: Autorizações de residência para atividade de investimento (ARI).
Fonte: SEF, 2018 (dados de 08 de outubro de 2012 a Dezembro de 2017).

No quadro das parcerias, destaca-se o projeto “*Living in Portugal*”, apoiado pelo COMPETE - Programa Operacional Fatores de Competitividade, que consiste num conjunto de ações que tem por missão promover a imagem, empresas e recursos de Portugal, ao nível nacional e internacional, no setor turístico e turístico-imobiliário²⁶³. O projeto foi criado para auxiliar os empresários do setor, no quadro de uma ação coletiva, na internacionalização dos seus negócios e contribuir para superar os efeitos conjunturais da diminuição de procura de turismo residencial resultantes da crise, através de ações de prospeção comercial, marketing e comunicação em mercados externos como forma de estimularem a procura²⁶⁴.

A realização de campanhas internacionais de marketing, nomeadamente em eventos e feiras especializadas, serve para promover a notoriedade de Portugal enquanto destino de turismo de excelência, em particular no segmento do turismo residencial. Estas ações constituem formas de valorização dos recursos turísticos e do universo de ofertas de qualidade para dinamizar o crescimento da procura turística em mercados internacionais²⁶⁵. Para apoiar as ações de promoção e divulgação foram produzidos conteúdos digitais com o objetivo de, por um lado, privilegiar a divulgação de informação relevante (acerca da aquisição de casa, requisitos de residência, regime fiscal dos residentes não habituais, aquisição de casa em empreendimentos

²⁶³ O site *livinginportugal* foi desenvolvido pelo TdP, em parceria com Ministério das Finanças, através da Autoridade Tributária, com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, através da AICEP Portugal Global, E.P.E., Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal e da Direção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, com o Ministério da Administração Interna, através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com a Associação Portuguesa de Resorts e com a Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal.

²⁶⁴ cf. informação do projeto a partir do site oficial do Compete - Programa Operacional Fatores de Competitividade disponível em:

[HTTP://WWW.POFC.QREN.PT/AREAS-DO-COMPETE/ACCOES-COLECTIVAS/OS-PROJECTOS-EM-QUE-APOSTAMOS/ENTITY/CONHECA-O-PROJETO-APOIADO-PELO-COMPETE-%E2%80%99CLIVING-IN-PORTUGAL-%E2%80%99D?FROMLIST=1](http://www.pofc.qren.pt/areas-do-compete/accoes-colectivas/os-projectos-em-que-apostamos/entity/conheca-o-projeto-apoiado-pelo-compete-%E2%80%99cliving-in-portugal-%E2%80%99d?fromlist=1), acedido a 20.11.2018.

²⁶⁵ Desde a criação do projeto “*Living in Portugal*”, a APR esteve presente em vários eventos para a prospeção e captação de dados sobre os mercados, nomeadamente: Dubai Cityscape Global (2016), Second expo Utrecht (2016), Salon de l’Immobilier eu du Tourisme Portugais à Paris (2016), Second Home Brussels (2017), Salon de l’Immobilier eu du Tourisme Portugais à Paris (2017), Buying Properties Abroad Stockholm (2017).

turísticos, etc.) para cidadãos estrangeiros, potenciais compradores de imóveis de turismo residencial e, por outro, divulgar os principais *resorts* e a oferta de ativos imobiliários²⁶⁶.

No sentido de obter um maior conhecimento sobre o mercado e o seu modo de funcionamento no que respeita aos comportamentos do consumidor e das principais características dos ativos imobiliários colocados à venda, foi criada, em 2016, a base de dados *SIR – Turismo Residencial*, um subsistema do SIR - Sistema de Informação Residencial, criado em parceria entre a APR – Associação Portuguesa de Resorts, com o apoio do TdP e que se encontra sob a gestão da Confidencial Imobiliária. Esta base de dados veio preencher uma lacuna sobre este segmento de mercado em Portugal e tem como objetivo levantar e sistematizar estatísticas sobre o mercado de ativos residenciais com vocação turística, de uso sazonal e, em particular, daquelas que se localizam em *resorts*. Referindo-se a um segmento de mercado muito específico, o *SIR – Turismo Residencial* é baseado em dados disponibilizados por mais de duas dezenas de parceiros que aderiram ao projeto (23 entre os principais promotores de resorts e agentes especializados desta área, à data de abril de 2018). Ainda com vista à aquisição de maior conhecimento dos mercados de forma a orientar os objetivos e as ações, salienta-se a realização de estudos promovidos pela APR cofinanciados por fundos da U.E.

5.2. CONTRADIÇÕES DO PLANEAMENTO TERRITORIAL NA ERA DA SUSTENTABILIDADE

O aumento da oferta de *resorts* turísticos de golfe em Portugal, verificado a partir de meados da década de 2000, desponta num período em que o paradigma da sustentabilidade já se encontrava incorporado nas políticas de planeamento e ordenamento do território através de um sistema coerente de instrumentos de gestão territorial. Este paradigma também já se encontrava assumido pelos promotores privados, conscientes da importância dos valores naturais e culturais dos locais escolhidos para a implantação dos seus projetos, como chave de sucesso do seu negócio. A sustentabilidade, sobretudo ligada à componente ambiental, é frequentemente o mote de campanhas de marketing para a promoção do produto turístico, fazendo parte da imagem do produto. Apesar disso, o crescimento dos *resorts* não fica incólume de contradições que colocam em causa a integração territorial no contexto da sustentabilidade.

Depois de analisar vários instrumentos impulsionados pelos objetivos estratégicos da política económica do turismo a nível nacional, este ponto analisa a regulação na perspetiva do ordenamento do território e da urbanização adaptada para incentivar o crescimento de uma nova geração de *resorts* cuja materialização se revela repleta de contradições (Figura 47).

²⁶⁶ cf. <https://www.livinginportugal.com/pt/> e <http://www.portugalresidencial.com/>



Figura 47 - Mitos e Realidades
 Fonte: Foto cedida por João Cabral (junho de 2014).

5.2.1. UM RECUO LEGAL QUE SIGNIFICOU UM NOVO AVANÇO PARA O RESORT ²⁶⁷

O regime jurídico que institucionalizou a figura dos *resorts* em Portugal tendo por base um novo paradigma de exploração turística, remonta apenas a 2008, mas é necessário recuar à década de 90 para compreender as condições na perspetiva das políticas com incidência territorial que contribuíram para o desenvolvimento de uma segunda geração de resorts.

No final da década de 90, a expansão do *resort* baseou-se em operações de loteamento num contexto de planeamento municipal consolidado com PDM eficazes e como consequência da combinação de três regimes jurídicos respeitantes ao ordenamento do território, à urbanização e edificação e ao turismo. Os acertos realizados no quadro legal coadjuvaram a formação de uma nova oportunidade de negócio a que se seguiram elevadas expectativas de mercado e que, paradoxalmente, ocorreram num período marcado pela integração do paradigma do desenvolvimento sustentável nas principais políticas públicas (Figura 48).

²⁶⁷ Este subcapítulo foi adaptado a partir de Martins e Cavaco (2018).

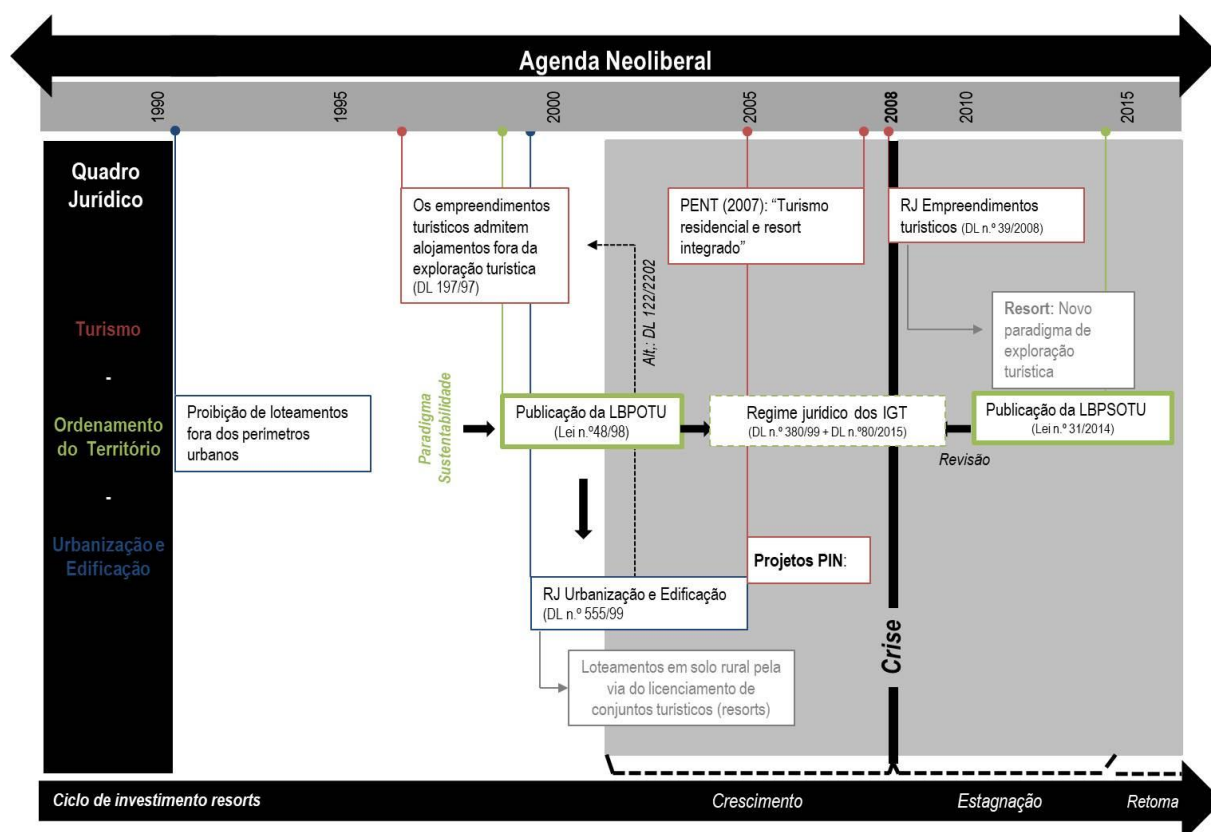


Figura 48 – Políticas Públicas e Resorts | Cronologia das principais medidas do quadro jurídico (1990-2015).

Fonte: Adapt. de Martins e Cavaco (2018, p. 99).

A lei de bases procurava incutir uma nova cultura de ordenamento do território posicionando o desenvolvimento sustentável como a principal referência doutrinal (Lei n.º 48/98, 11.08). Uma das inovações desta nova política era o facto de se apoiar numa abordagem mais integrada e coerente, estabelecendo objetivos e princípios para o planeamento territorial e para a política de desenvolvimento urbano regulamentados em regimes jurídicos complementares: o dos instrumentos de gestão territorial (DL 380/99) e o da urbanização e edificação (RJUE, DL 555/99). Dava-se então início a uma nova era de um conjunto de instrumentos com funções diferenciadas e com garantia de uma interação coordenada nos seus diversos âmbitos. Todavia, enquanto o quadro legal progredia em direção à aplicação de um sistema mais rigoroso e coordenado, de acordo com as metas de sustentabilidade e de desenvolvimento económico, assegurando a utilização ponderada dos recursos naturais e, em especial do solo, foi introduzida uma , revelando-se na prática, um retrocesso na lei.

Para melhor compreender esta ideia, é necessário recuar no tempo. Como vimos no anterior capítulo, entre 1965 a 1991, o planeamento espacial a nível local e regional ainda era incipiente e pouco articulado com as políticas de turismo. A expansão das áreas urbanas e a urbanização turística baseavam-se quase exclusivamente, em operações de loteamentos promovidas por particulares que propunham soluções de desenho urbano sem o apoio de qualquer plano urbanístico, resultando num modelo de urbanização disperso que foi evidente no Algarve (Brito, 2010). Os conflitos daí resultantes levaram a uma reformulação profunda do regime do loteamento urbano e das obras de urbanização que, por sua vez, trouxe ao planeamento turístico uma

nova lógica empresarial ligada aos negócios turístico-imobiliários. O ponto de viragem deu-se em 1991 com a publicação do DL 448/91, 29.11 que determinou a interdição de operações de loteamento urbano e de obras de urbanização fora dos perímetros urbanos delimitados em sede de PDM, coincidindo num período em que estes acabaram por se generalizar pelo País. A imposição desta limitação significava que o direito de urbanizar (lotear e infraestruturar) deixaria de ser uma realidade nas áreas classificadas como solo rural. Embora esta medida tivesse como objetivo limitar a dispersão da urbanização, direcionando-a para as áreas estrategicamente mais adequadas para o efeito, na perspetiva dos promotores de empreendimentos turístico-imobiliários foi vista como um obstáculo ao desenvolvimento da sua atividade, ao verem reduzidas as opções que viabilizam o seu plano de negócio. Referimo-nos à maior facilidade de aquisição de solo a custos mais reduzidos do que nas áreas urbanas, à possibilidade de aceder a localizações paisagisticamente mais interessantes, contribuindo para a valorização do empreendimento em si, mas também dos ativos presentes, e ao direito de lotear com o objetivo de transacionar lotes inseridos numa solução urbanisticamente ponderada, obtendo o maior rendimento possível num baixo nível de risco. Na mesma linha, a regulação turística (DL n.º 167/97) remetia para o regime de licenciamento previsto na lei geral, nos casos em que se preveem obras de urbanização para a instalação de empreendimentos turísticos.

Não foram estudadas as consequências práticas desta medida e também não se encontraram justificações rigorosas e objetivas, por parte do legislador, que expliquem que passados poucos anos, esta fosse contornada. De facto, contra todas as probabilidades, o RJUE estabelece que os empreendimentos turísticos nos quais as unidades de alojamento possam não ser afetadas na sua totalidade à exploração turística e cuja propriedade possa ser alienada a terceiros pudessem ser objeto de operação de loteamento (artigo 38º) que, regra geral só se poderiam realizar em solo urbano (artigo 41º). As exceções ao regime geral assumem uma especial importância para os conjuntos turísticos. Estas são admitidas em dois casos: quando a instalação de empreendimentos turísticos ocorre em áreas de desenvolvimento turístico ou em núcleos de desenvolvimento turístico estabelecidos nos termos da lei (n.º 3 do art. 38º), como se verificou, por exemplo, no município de Grândola; ou quando, nos termos de PDM, licença ou autorização de loteamento em vigor, a localização do empreendimento turístico esteja expressamente afeta ao uso proposto (art. 39.º), tal como aconteceu, no município de Óbidos.

O novo regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos turísticos destinados à atividade do alojamento turístico (DL 167/97, de 4.07) que prosseguia os objetivos de desburocratização e descentralização dos poderes²⁶⁸ adaptou-se às disposições do RJUE que também se aplicava à primeira alteração do RJET (DL n.º 55/2002, de 11.03)²⁶⁹ e articulou as competências da então designada DGT e dos

²⁶⁸ Este diploma viria a conceder a competência do licenciamento dos empreendimentos turísticos às câmaras municipais, excetuando nos casos que se requer a qualificação de conjuntos turísticos que se mantinham sob a alçada direta da DGT.

²⁶⁹ Inclui-se um regime especial aplicável aos conjuntos turísticos nos termos do art. 18º do DR n.º 20/99, de 13.09. a explorar no ponto 3 deste capítulo

municípios no âmbito do licenciamento dos empreendimentos turísticos²⁷⁰. É também de referir que este novo enquadramento legal admitia a retirada de unidades de alojamento da exploração turística dos empreendimentos turísticos afeta a uma única entidade. Esta possibilidade tinha sido inviabilizada anos antes no caso particular dos conjuntos turísticos como mencionámos no capítulo anterior, com a entrada em vigor do DL n.º 328/86, trazendo novas oportunidades de negócios para o setor.

Este retrocesso legal da ocupação turística não foi bem acolhido por parte dos agentes afetos ao planeamento territorial que se traduziu na restrição dos seus efeitos operacionais perante o crescimento dos investimentos para a construção de empreendimentos turísticos, nomeadamente no Oeste, no litoral Alentejano e no Algarve que, convém lembrar, veio influenciar o rumo estratégico da política do turismo a nível nacional em alinhamento com as tendências do mercado, como vimos no primeiro ponto deste capítulo.

De facto, as formas de compatibilização do interesse turístico com as demais utilizações pretendidas para o território foram consideradas nos instrumentos de gestão territorial, mas de modo particular nos PROT e PMOT. A nível nacional e no âmbito da sustentabilidade, foi dada ênfase à promoção de uma estratégia de desenvolvimento para o potencial turístico de Portugal. A nível regional, são definidas as opções estratégicas em matéria turística, com relevo para o ordenamento do território e os vários elementos direccionados ao planeamento de espaços turísticos, avaliando as possibilidades de uso e ocupação do território e a definição de critérios para a instalação daquele uso, respeitando diferentes abordagens de acordo com a região²⁷¹. A nível municipal, é estabelecido o quadro estratégico de desenvolvimento territorial adaptando as orientações decorrentes dos programas de âmbito nacional e regional, o regime de uso do solo, bem como, a sua execução e programação garantindo a prossecução dos interesses.

Embora a atual lei de bases do solo e do ordenamento do território (Lei n.º 31/2014) tenha implicado uma revisão dos vários regimes jurídicos associados²⁷², da qual resultou uma reforma estruturante do ponto de vista da integração de normas relativas ao uso do solo, como do ponto de vista do seu sistema de gestão territorial que distingue materialmente os programas e os planos territoriais, separando para os primeiros as intervenções de ordem estratégica da administração central e, para outro, as intervenções da administração local

²⁷⁰ Nos termos do art. 15º, “O deferimento pela câmara municipal do pedido do licenciamento ou de autorização para a realização de obras de edificação referentes a empreendimentos turísticos carece sempre de parecer da Direcção-Geral do Turismo sobre o projecto de arquitectura e sobre a localização dos mesmos (...) A apreciação da localização do empreendimento turístico, quando este se não situar numa área que nos termos de PU, PP ou licença ou autorização de loteamento em vigor esteja expressamente afectada ao uso proposto.”

²⁷¹ Neste âmbito, alguns pontos comuns podem ser destacados, nomeadamente no que diz respeito à definição de Núcleos de Desenvolvimento Turístico, uma figura utilizada para admitir conjuntos turísticos localizados em áreas classificadas como rurais, mediante o cumprimento de critérios urbanísticos, ambientais e paisagísticos (alvo de análise mais detalhada no ponto seguinte) ou a aplicação de medidas para a prossecução do interesse público: concursos públicos organizados pelo município para seleccionar e avaliar as propostas apresentadas pelos promotores; contratos de planeamento baseados em parcerias público-privadas; estudos de impacte ambiental, como parte de uma Avaliação de Impacto Ambiental (EIA) para avaliar os impactos ambientais e apoiar a tomada de decisões, entre outras.

²⁷² RJGT: DL n.º 80/2015, de 14.05; RJUE: DL n.º 136/2014, de 09.09.

vinculativas para os particulares²⁷³, esta veio dar continuidade às condições de partida que possibilitam a instalação de conjuntos turísticos em solo rústico.

Estamos perante um paradoxo que emerge a partir da regulação que deu novamente capacidade aos privados de urbanizar em solo rural, aproveitando paisagens cénicas e condições favoráveis para a especulação imobiliária, apesar disto significar uma maior pressão sobre os recursos naturais destas áreas. Acresce ainda as implicações territoriais desta desconexão espacial entre os empreendimentos e os aglomerados urbanos, sustentada por uma lógica individualizada, exclusiva e introvertida que coloca em cima da mesa problemas atuais na gestão das redes de infraestruturas e dos equipamentos coletivos urbanos, mas também futuros, dependendo da trajetória da vocação funcional do empreendimento. Estas questões contrariam os princípios e objetivos consignados ao desenvolvimento sustentável, em nome de um interesse turístico com potencial (mas nem sempre garantido) impacto positivo na economia nacional e no desenvolvimento da região.

5.2.2. DIRETRIZES PARA A ESPACIALIZAÇÃO DOS RESORTS NOS PROT

Este ponto procura realizar um enfoque nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)²⁷⁴ por serem os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que, do ponto de vista estratégico e de desenvolvimento territorial, ditam as disposições base relativas à espacialização dos assentamentos turísticos e que constituem o quadro referencial do planeamento territorial dos *resorts*. Pretende-se analisar o tipo de orientações e diretrizes que constam nestes instrumentos. Mas, antes é realizado um enquadramento da estrutura do sistema de gestão territorial (Figura 49).

Em Portugal, os instrumentos de gestão territorial encontram-se atualmente enquadrados pela lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei 31/2014, de 30.05) que veio reconfigurar a estrutura do sistema de gestão territorial e os âmbitos espaciais do enquadramento antecessor. O sistema de gestão territorial é agora composto por Programas, que determinam o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas que, definem por sua vez, a incidência espacial de políticas de âmbito nacional a observar em cada nível de planeamento e por Planos, que instituem opções e ações em termos de planeamento e organização territorial e de definição do uso do solo²⁷⁵.

²⁷³ Para saber mais sobre as alterações em matéria dos IGT decorrentes da entrada em vigor deste novo quadro legal, consultar Oliveira (2015).

²⁷⁴ Os PROT eficazes foram aprovados à luz da Lei n.º 48/98, de 11.08. e do RJIGT, o DL n.º 380/99, de 15.09. que entretanto foram revogados com a publicação do novo quadro legal.

²⁷⁵ De um modo geral, o âmbito nacional determina o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e para a sua integração na União Europeia, estabelecendo as diretrizes a considerar a nível regional e a compatibilização das políticas públicas setoriais do Estado, bem como, na medida do necessário, a salvaguarda de valores e recursos de reconhecido, materializados pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), programas setoriais (PS) e programas especiais (PE) que transpõem um compromisso recíproco de compatibilização das respetivas diretrizes e opções; o âmbito regional estabelece o quadro estratégico para o ordenamento no território regional e as grandes opções de investimento público em estreita articulação com as opções definidas para a aplicação de fundos europeus e nacionais. Em termos espaciais, são traduzidos em programas regionais de ordenamento do Território (PROT); o âmbito intermunicipal que abrange dois ou mais municípios para a formalização de programas ou

No entanto, a maior parte dos instrumentos em vigor foram aprovados ainda à luz do anterior quadro legal (Lei n.º 48/98, de 11.08), integrando nalguns casos, as orientações do PENT.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento de referência na definição de princípios e objetivos dos demais instrumentos de gestão territorial, nomeadamente na articulação com as políticas setoriais com repercussão na organização do território, no qual são estabelecidos “*princípios orientadores da disciplina de ocupação do território*” a considerar no ordenamento regional e municipal. Com efeito, a questão do turismo é impressa nesse quadro de referência que é considerado vetor estratégico para o processo de desenvolvimento do território nacional.

Ainda enquadrados no âmbito nacional, destacam-se os Programas Especiais que se aplicam em áreas de elevada sensibilidade ambiental, nomeadamente na orla costeira, em áreas protegidas e em albufeiras de águas públicas e estuários, em que são estabelecidos regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território. Nessa medida, são territórios de enorme interesse pela presença de valores naturais e patrimoniais mas o desenvolvimento das atividades, nomeadamente as turísticas e recreativas são geralmente condicionadas em função dos objetivos de cada programa. Recuando atrás, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) surgiram em 1993²⁷⁶ e constituem, talvez, a iniciativa com maior impacto nas zonas costeiras resultante da aplicação de um regime de uso, ocupação e transformação do solo definido a partir de uma visão integrada dos valores a ponderar e da compatibilização de interesses que cruza diferentes escalas e diferentes intervenientes (organismos com jurisdição específica, municípios, agentes económicos e sociais). Com a integração dos planos especiais na categoria de programas, a partir da aprovação da Lei n.º 31/2014 de 30.05, os Programas da Orla Costeira (POC) mantêm a área de intervenção mas ganharam o estatuto de instrumento normativo programático²⁷⁷.

planos intermunicipais de ordenamento do território e finalmente, o âmbito municipal define a estratégia de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução materializados em planos territoriais, designadamente (PDM, PU e PP) cf. DL n.º 80/2015, de 14.05; RJUE: DL n.º 136/2014, de 09.09.

²⁷⁶ DL n.º 309/93 de 02.09.

²⁷⁷ (cf. DL n.º 159/2012, de 24.07). A área de intervenção corresponde “a uma faixa ao longo do litoral, a qual tem uma largura de 500m na zona terrestre, podendo ir a 1000 m, quando tal seja justificado pela necessidade de proteção de sistemas biofísicos costeiros, e uma faixa marítima até à batimétrica dos 30m, incluindo as áreas sob jurisdição portuária” (in WWW.APAMBIENTE.PT). Encontram-se atualmente em vigor sob este regime o POC Ovar – Marinha Grande e o POC Alcobaça – Cabo Espichel. Em termos de objetivos, os POC determinam os condicionamentos, vocações e usos dominantes e a localização de infraestruturas de apoio a esses usos e orientam o desenvolvimento das atividades conexas. São planos setoriais e apresentam como objetivos gerais o ordenamento dos diferentes usos e atividades específicas da orla costeira; a classificação das praias e a regulamentação do uso balnear; a valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos; a orientação do desenvolvimento de atividades específicas da orla costeira; e a defesa e conservação da natureza.

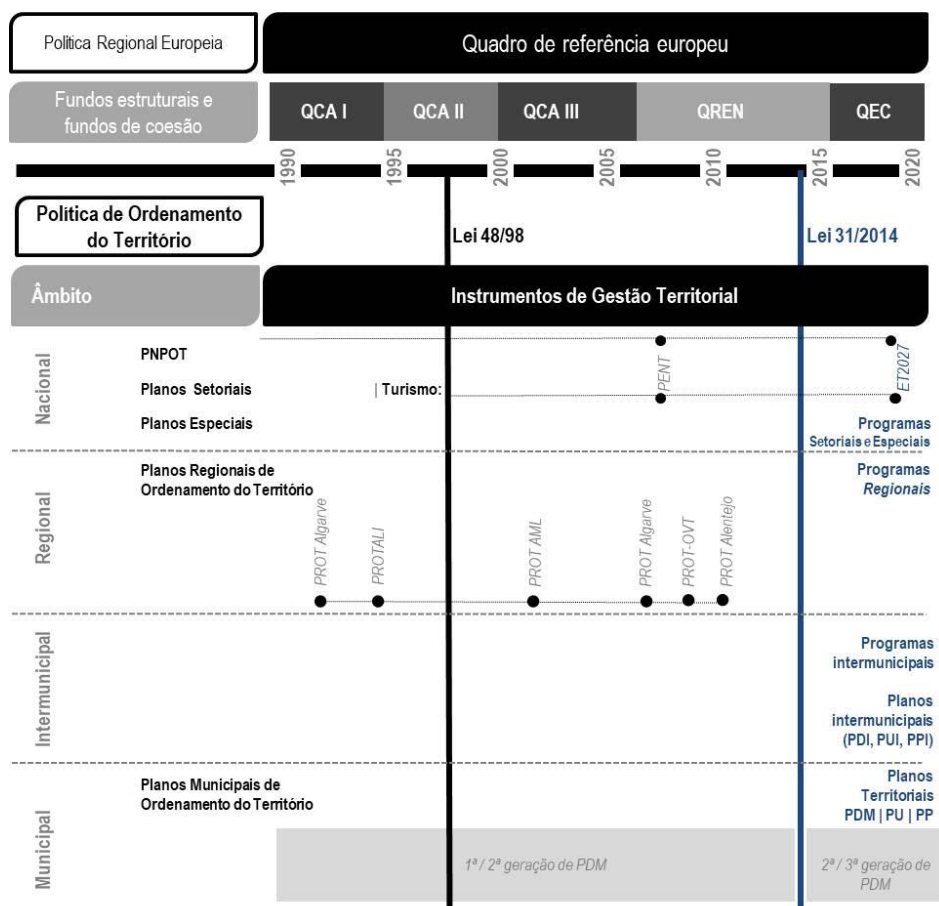


Figura 49 – Estrutura do Sistema de Gestão Territorial
Fonte: Elaboração própria

A estratégia para o turismo ganhou um especial relevo nos modelos territoriais instituídos nos PROT, em particular aqueles que foram aprovados pela lei de bases do ordenamento do território (1998)²⁷⁸, e estes procuram traduzir, em termos espaciais, os grandes objetivos socioeconómicos de desenvolvimento regional numa perspetiva de sustentabilidade²⁷⁹. No plano do turismo, estes instrumentos desempenham um importante papel na definição de orientações estratégicas para as áreas turísticas, já existentes ou em vias de desenvolvimento, designadamente, através da análise da situação de referência e das tendências do setor. Neste âmbito, procedem à identificação dos recursos endógenos, à localização das atividades e dos principais investimentos em articulação com as restantes componentes que compõem a estrutura regional: o sistema urbano, as redes, as infraestruturas e os equipamentos, assegurando a salvaguarda e a valorização ambiental e

²⁷⁸ Podemos identificar três gerações de PROT já aprovados: os chamados de 1ª geração foram elaborados antes de 1988 e tinham um caráter programático e normativo; a partir de 1989, a segunda geração passou a assumir um caráter programático e estratégico e a terceira geração, embora não tenha alterado a sua essência estratégica, é enquadrada num sistema coerente e racional de instrumentos de gestão territorial. Os PROT em vigor são o PROT da Área Metropolitana de Lisboa, PROT Algarve, PROT Oeste e Vale do Tejo, PROT Alentejo, PROT da Zona Envolvente do Douro. (cf. DGT, SNIT: [HTTP://WWW.DGTERRITORIO.PT/SISTEMAS DE INFORMACAO/SNIT/IGT EM VIGOR SNIT /ACESSO SIMPLES/](http://www.dgtterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/igt_em_vigor_snit_acesso_simples/))

²⁷⁹ Alínea b) do artigo 52º do RJIGT.

cultural e a compatibilização dos usos. As orientações resultantes dessa leitura integrada formam o quadro de referência a representar nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)²⁸⁰.

Os PROT estudados - Algarve, Alentejo e Oeste e Vale do Tejo foram aprovados entre 2007 e 2010 e todos eles incorporaram as orientações constantes no PENT, cujo principal objetivo é servir de base à concretização de ações definidas para o crescimento sustentado do turismo nacional²⁸¹. A análise comparativa dos três instrumentos regionais revela vários aspetos respeitantes à posição do turismo no modelo de desenvolvimento territorial, à definição de tipologias de assentamentos turísticos e ao planeamento e qualificação da edificação turística que se traduzem em normas específicas e diretrizes do sistema territorial de desenvolvimento turístico a incluir em planos territoriais (Figura 50).

Das opções estratégicas preconizadas em cada modelo de desenvolvimento territorial, o turismo é reconhecido como um dos setores económicos estratégicos, assumindo uma posição de destaque a nível regional decorrente da crescente importância enquanto atividade económica, embora com pesos distintos. Se, no Algarve, o turismo é já considerado a força motriz da economia regional que aspira consolidar maiores ganhos económicos através de uma maior diversificação e qualificação dos seus produtos turísticos, o Alentejo e o Oeste e Vale do Tejo consideram o seu respetivo território como ativo, com forte potencial de aproveitamento turístico desenvolvendo fileiras de produtos turísticos específicos e identitários, em oposição às formas mais convencionais e massificadas.

Todos os planos estudados assumem que as orientações estratégicas promovidas para o setor do turismo se enquadram nas linhas orientadoras do PENT e, entre estas, ressalta, para o efeito deste estudo, a promoção do produto turístico estratégico *Resorts Integrados e Turismo Residencial*²⁸². Essa promoção foca-se nas regiões de Lisboa, Algarve, Alentejo e Oeste, motivada pela expectativa do potencial crescimento da procura

²⁸⁰ Sendo que as normas e diretrizes estabelecidas que concretizam a estratégia ditaram, nos casos em que existia incompatibilidades, a definição de formas de adaptação dos planos municipais eficazes. O mesmo se aplica para os planos territoriais de âmbito intermunicipal.

²⁸¹ Esta análise baseia-se nos PROT das seguintes regiões: Algarve (RCM 102/2007, de 3.08), Alentejo (PROT Alentejo – RCM 53/2010, de 2.08) e Oeste e Vale do Tejo (RCM 64A /2009, de 6.08). Apesar do PROT da Área Metropolitana de Lisboa ter adaptado o seu conteúdo por forma a adequar-se ao estabelecido no DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, este plano não foi enquadrado pelo PENT e não estabelece disposições concretas para a conceção de núcleos de desenvolvimento turístico à semelhança dos PROT considerados para o efeito deste estudo. Por sua vez, o PENT foi aprovado pela RCM n.º 53/2007 de 4.04, o plano foi desenvolvido para o horizonte temporal 2006-2015, todavia foi alvo de uma revisão dos seus objetivos, decorrente da necessidade de os adaptar às alterações estratégicas do Programa do XIX Governo, bem como de os adaptar ao período de instabilidade nos mercados financeiros e na economia europeia e nacional.

²⁸² Embora se trate de um produto estratégico, trata dois conceitos distintos. O Turismo Residencial refere-se ao mercado com acesso ao tipo de propriedade em alojamentos situados em zonas turísticas, em que uma percentagem crescente destas propriedades situa-se dentro de resorts integrados. Por sua vez, “os resorts integrados, de nova geração [oferecem] um conjunto variado de actividades e experiências. (...) A maioria destes resorts é em si mesmo, um destino de férias. (...) São totalmente “planeados e submetidos” a uma “gestão integrada” (TP, 2006, p.9-14). Acresce ainda, o facto de este plano promover igualmente o produto *Golfe*, muito associado ao produto *Resorts Integrados e Turismo Residencial* nas mesmas regiões.

de nacionalidade estrangeira e em idade de reforma, na aquisição de propriedades em zonas turísticas, nomeadamente em “*resorts integrados*”, baseados num novo modelo de negócio (Turismo de Portugal I.P., 2006)²⁸³. Acerca deste mercado, o diagnóstico sobre a performance do turismo apresentado no PENT indicava, apenas em relação ao Algarve, existirem “*poucos resorts integrados e hotéis de marca internacionais*” (Turismo de Portugal I.P., 2008, p. 25). Mas perante a expectativa de crescimento de mercado entre 8 a 12% ao ano e os investimentos previstos, os *Resorts Integrados e Turismo Residencial* foram considerados como produto turístico estratégico que beneficiava com a complementaridade da aposta no turismo de negócios e no golfe, agregados ao produto tradicional *Sol e Mar*, mas com uma nova roupagem (sobretudo no Algarve), além de contribuírem para a redução da sazonalidade, potenciando o reforço do valor competitivo regional. Nestes termos, a política económica do turismo defendia uma oferta de qualidade, atraindo marcas hoteleiras de referência internacional e com ofertas associadas (e.g. golfe, spa) considerando determinante para o efeito as acessibilidades e a proximidade a equipamentos de saúde, destacando Lisboa, Algarve, Alentejo e o pólo Oeste (Centro), as regiões com maior potencial. Ao ser transposto para os instrumentos de gestão territorial, este produto ganhou fundamento e condições legíveis para crescer.

De facto, dentro de cada um dos processos de valorização da oferta turística regional verifica-se, de forma transversal, o fomento do turismo residencial e de projetos de investimento em segmentos de maior valor acrescentado como são os *resorts integrados*. A redução da sazonalidade dos negócios turísticos, o aproveitamento dos atrativos sol / mar / praia / clima, as tendências de mercado, a maior procura de residência (temporária e permanente) por parte de estrangeiros, o aumento dos investimentos neste segmento, representam alguns fatores que justificam esta aposta no âmbito das políticas. Sendo reconhecidas as oportunidades, mas também as pressões que daí resultam, estes PROT reservaram normas e diretrizes específicas para o acolhimento seletivo de projetos de grande investimento que geralmente implicam vastas áreas de intervenção.

²⁸³ A promoção deste novo modelo de negócio acabou por ter influências diretas na regulação do turismo como veremos no ponto seguinte.

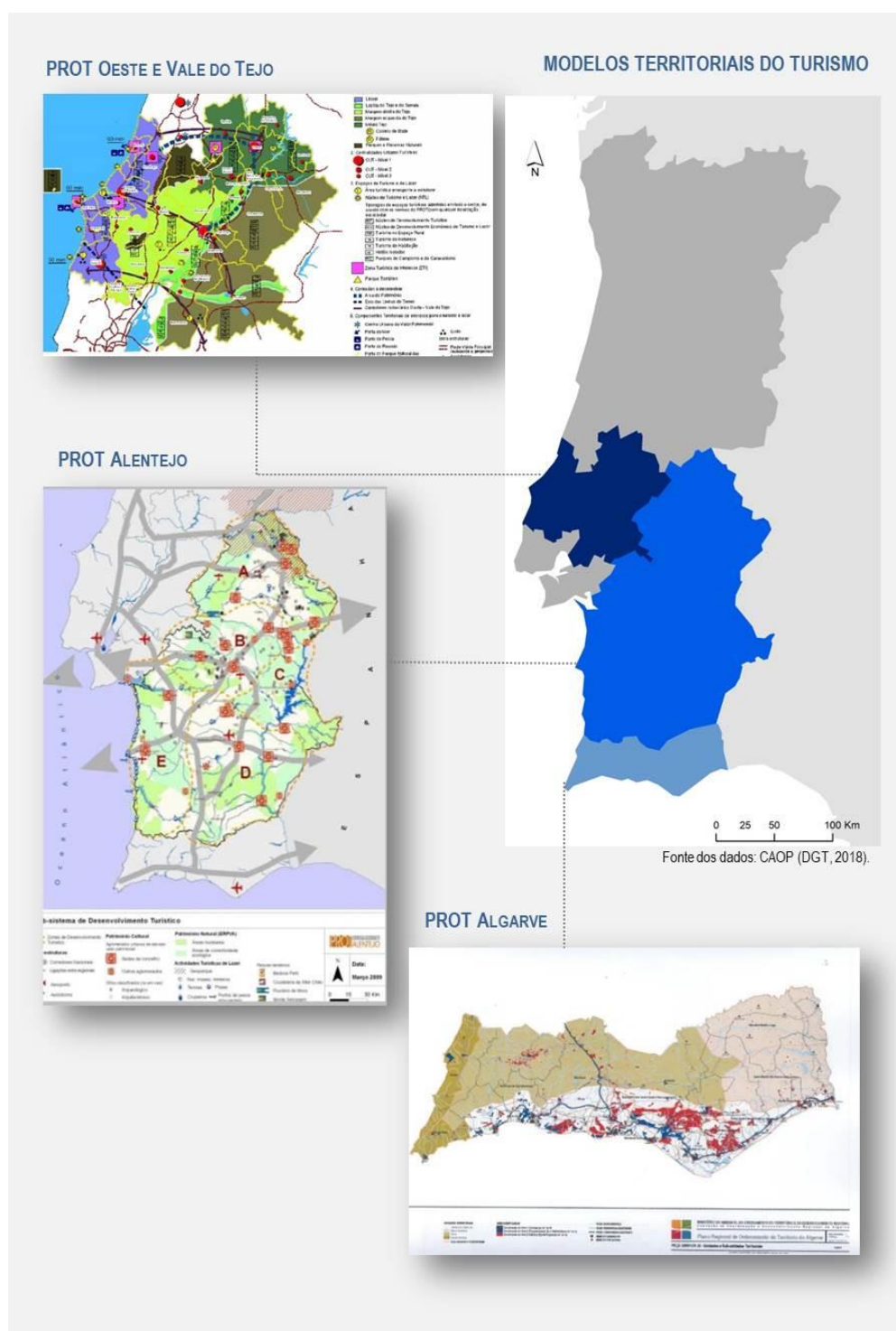


Figura 50 - PROT | Modelos Territoriais do Turismo
Fonte: Elaboração própria.

No quadro do ordenamento regional, a inserção territorial de algumas das tipologias relativas a novos empreendimentos turísticos²⁸⁴, nomeadamente aos conjuntos turísticos (*resorts*) determinou a adoção de procedimentos específicos. Para proceder à implementação de conjuntos turísticos, os PROT analisados adotam a mesma tipologia - o Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NDT). De um modo geral, esta pode ser definida como uma área de ocupação turística em solo rural. Embora, não sejam espacializados em sede de PDM, os NDT localizam-se tendencialmente em locais de relevante interesse paisagístico, distanciados dos aglomerados urbanos, para implantação de empreendimentos turísticos e equipamentos de animação turística, bem como de outros equipamentos e atividades compatíveis com o estatuto de solo rural. Os empreendimentos turísticos mais vocacionados para esta tipologia são os conjuntos turísticos (*resorts*), embora sejam admitidos outros empreendimentos turísticos, consoante o plano, associados a equipamentos de animação turística especializados (e.g. campos de golfe, marinas, etc.) (Tabela 14). Não obstante a harmonização tipológica, encontramos diferentes orientações para o planeamento de *resorts* entre os vários planos, em virtude de diferentes dinâmicas territoriais e do contexto da política de turismo.

Embora a localização dos NDT não seja previamente delimitada num instrumento de planeamento territorial, cada PROT estabeleceu regras neste âmbito, mas com abordagens distintas. O PROT Algarve é o plano onde é mais notória a articulação com a Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional (EGIZC), por enquadrar o desenvolvimento urbano e turístico com a necessária proteção dos valores naturais, em particular do sistema do litoral (onde se concentra a maioria dos aglomerados urbanos) e das áreas protegidas ou classificadas. A par da delimitação de unidades e subunidades territoriais, foram estabelecidos vários limites medidos na perpendicular à linha de costa, cuja delimitação é feita em sede de PDM, e que traduzem, em teoria, uma maior flexibilização das normas de ocupação e transformação do solo à medida que o afastamento ao mar aumenta. O PROT Algarve prevê, assim, que os NDT que integram “*investimentos estruturantes*”²⁸⁵, a localizar fora dos perímetros urbanos e dos Espaços de Ocupação Turística (EOT)²⁸⁶, sejam

²⁸⁴ Relativamente às formas de ocupação turísticas contempladas nos planos, foram identificadas várias tipologias quer em solo rural, quer em solo urbano, revelando múltiplas designações para formas de ocupação semelhantes. Nos casos possíveis, foi feita uma tentativa de articulação, ainda que não seja plena, com as tipologias de empreendimentos turísticos do RJIEFET.

²⁸⁵ Acerca dos investimentos estruturantes, o PROT Algarve determina que estes “*têm um papel de «alavanca» dos restantes investimentos, bem como da modernização e crescimento das atividades económicas em geral, o que lhes confere um elevado grau de interesse público*”. A aplicação do conceito de investimento estruturante à escala regional e num plano que visa, como é o caso do PROT Algarve, promover simultaneamente o ordenamento do território, o desenvolvimento económico e a salvaguarda e valorização ambiental, segundo o quadro legal vigente, envolve os pressupostos seguintes: “*A sua implementação deve provocar transformações globalmente positivas no território, com impactes a longo prazo (mais de 20/25 anos), que correspondam à consolidação do Modelo Territorial; Da sua concretização devem resultar transformações no tecido económico e social (criação de emprego e/ou alterações na estrutura produtiva) e no nível de qualificação, rendimento e cultura da população, em especial da população ativa; Destas transformações socioeconómicas, diretas e indiretas, deverá resultar uma maior estabilidade da estrutura produtiva, em consequência de melhores condições de produtividade e de inserção competitiva nos mercados internacionais às suas várias escalas, promovendo maior valor acrescentado na respetiva cadeia de valor e uma maior diversificação económica, reduzindo a vulnerabilidade da economia regional a conjunturas nacionais e internacionais desfavoráveis.*” Nas Normas Orientadoras do PROT Algarve (Capítulo 5) são definidas as tipologias previstas para os investimentos estruturantes e os respetivos critérios de desenvolvimento.

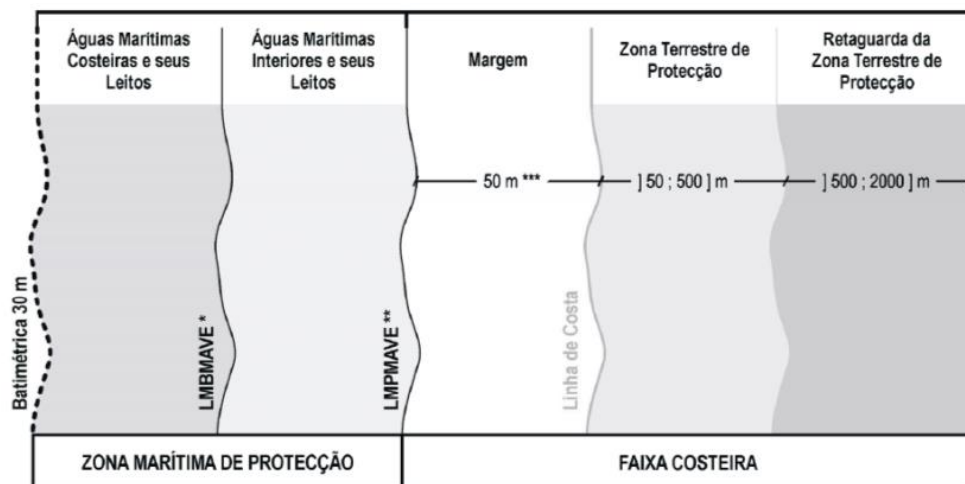
admissíveis em qualquer das unidades territoriais definidas (Litoral Sul e Barrocal, Costa Vicentina, Serra e Baixo Guadiana), desde que seja fora da “Margem” e da “Zona Terrestre de Proteção” do Sistema do Litoral (faixa entre a Margem e os 500 metros, medida na perpendicular à linha de costa), e respeitando critérios específicos de qualificação na “Faixa Costeira Sul” entre os 500 e 2000 metros (Figura 51). A dimensão mínima da área de intervenção do NDT também depende da localização. Deve corresponder a uma área de solo contínua e mínima de 25 ha caso seja projetado na Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal, 15 ha nas restantes Unidades Territoriais, e 70 ha se se tratar de uma área classificada.

EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS ADMISSÍVEIS NOS NDT	
PROT Algarve	<p><i>“Uma das fórmulas de desenvolvimento turístico que melhor se enquadra no modelo de Núcleo de Desenvolvimento Turístico é o conjunto turístico (resort) integrado, designação que caracteriza empreendimentos turísticos de baixa densidade de ocupação do solo, sujeito a uma gestão integrada, podendo conjugar diversas modalidades de alojamento, serviços e equipamentos desportivos, culturais e de lazer, mantendo a unidade funcional e urbanística num espaço qualificado, no qual os edifícios se distribuem no terreno dispondo de áreas verdes envolventes. No Algarve, o conceito de conjunto turístico (resort) integrado deverá ser encarado numa perspetiva aberta, que permita ao seu utilizador fruir também das múltiplas valências externas que a Região pode oferecer — culturais, patrimoniais e arquitectónicas, paisagísticas, ambientais e gastronómicas, entre outras. O perfil do conjunto turístico (resort) integrado pode ser diferenciado, reforçando as suas valências em função das características do território em que se insere. Quanto às tipologias turísticas deverá ser dada preferência a hotéis e aldeamentos turísticos, nas categorias de 4 e 5 estrelas, e ainda pousadas, sem prescindir de um esforço geral de upgrade da oferta em todos os segmentos.”</i></p> <p><i>(Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, 2007, pp. 4966–4967)</i></p>
PROT OVT	<p><i>“Esta tipologia classifica espaços de turismo residencial cuja implementação permite constituir, nos termos da legislação dos empreendimentos turísticos, novos espaços turísticos a ocupar por empreendimentos do tipo conjuntos turísticos (resort), fora dos perímetros urbanos definidos nos PDM, e cujas localização e implementação ficam dependentes da prévia selecção dos projectos a apresentar pelos Promotores. Pretende-se que estes projectos contribuam para a valorização das valências do território rural, bem como para o cumprimento dos objectivos do PROT OVT para o turismo e o lazer na Região.”</i></p> <p><i>(Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/, 2009, pp. 5118-(61)).</i></p>
PROT Alentejo	<p><i>“Os NDT integram empreendimentos turísticos e equipamentos de animação turística, bem como outros equipamentos e actividades compatíveis com o estatuto de solo rural. Os NDT são áreas de ocupação turística em solo rural com aptidão para o uso turístico, não sendo delimitados em plano director municipal; (...) Nos NDT podem ser incluídos equipamentos e infra-estruturas de apoio ao turismo e os seguintes tipos de Empreendimentos Turísticos: Estabelecimentos hoteleiros, Aldeamentos turísticos, Conjuntos turísticos (resorts), Empreendimentos de turismo de habitação, Empreendimentos de turismo no espaço rural, Parques de campismo e caravanismo e Empreendimentos de turismo da natureza.”</i></p> <p><i>(Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, 2010, p. 3031).</i></p>

Tabela 14 - Os PROT e a composição de empreendimentos turísticos dos NDT

Fonte: PROT

²⁸⁶ Com base nas áreas atuais de ocupação turística o PROT Algarve estabelece que serão delimitados, em sede de revisão dos PDM, espaços de ocupação turística (EOT), a classificar como solo urbano.



* LMBMAVE – Linha de máxima baixa-mar de águas vivas equinociais
 ** LMPMAVE – Linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais
 *** Quando existir natureza de praia em extensão superior à largura máxima estabelecida de 50 m, a margem estender-se-á até onde o terreno apresentar tal natureza, cabendo ao POOC esta delimitação.

Figura 51- PROT Algarve | Sistema do Litoral
 Fonte: PROT Algarve (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, 2007).

Apoiada numa lógica semelhante, o PROT Alentejo, em conformidade com a EGIZC, também opta por uma:

“abordagem fundada num princípio de condicionamento progressivo do uso do solo, da edificação e da urbanização através do estabelecimento de três zonas com níveis diferenciados de restrições [Orla Costeira, Zona Costeira e Faixa de Proteção da Zona de Costeira], visando a compatibilização sustentável de usos e funções e a preservação do carácter de qualidade excepcional do litoral alentejano”

(p. 3033)²⁸⁷

Isto significa que a criação de novos NDT, cuja área mínima deve variar entre 50 a 100 hectares, não é permitida na Zona Costeira, que corresponde a uma faixa entre o limite interior da orla costeira e um limite com uma distância mínima de 2 km da margem, nem na Faixa de Proteção da Zona Costeira, cuja faixa se estende entre o limite interior da Zona Costeira e um limite cuja distância mínima é de 5 km da margem. No entanto, o plano regional precedente, aprovado em 1993, já havia delimitado as Áreas de Desenvolvimento Turístico no litoral, que foram convertidas em NDT após a entrada em vigor deste PROT, sete no total, além dos oito NDT definidos na zona envolvente de Alqueva²⁸⁸. Nestes termos, o PROT Alentejo é o único PROT que identifica à partida um conjunto de NDT correspondentes a compromissos urbanísticos efetivos.

²⁸⁷ Segundo o PROT, o sistema do litoral alentejano divide-se pela “Orla Costeira correspondendo a uma faixa do território onde o mar exerce directamente a sua acção, coadjuvado pela acção eólica, delimitada com uma largura máxima de 500 m, contados da linha que limita a margem das águas do mar, incluindo a extensão até à batimétrica dos 30 m; a Zona Costeira, correspondendo a uma faixa de território influenciado, em termos biofísicos, pelo mar e pelo clima (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e delimitada pelo limite interior da Orla Costeira e por uma linha com uma distância de 2 km da margem; e a Faixa de Proteção da Zona Costeira compreendendo uma faixa limitada pelo limite interior da Zona Costeira e por uma distância mínima de 5 km da margem.” (pp. 3033).

²⁸⁸ Os NDT situados na Costa Alentejana são Comporta (concelho de Alcácer do Sal); Tróia, Carvalhal, Melides (condicionado) (concelho de Grândola); Costa de Santo André (concelho de Santiago do Cacém); Malhão/Aivados (condicionado) (concelho de

No PROT Oeste e Vale do Tejo observamos um modelo distinto, ao estabelecer-se, antes, a prévia delimitação de Áreas de Vocação Turística (AVT) fundamentada através de Estudo de Impacte Ambiental (EIA), e que integram:

“áreas suficientemente alargadas que permitam uma oferta diversificada de solo e garantam o enquadramento e valorização paisagística dos empreendimentos, dentro das quais se poderão localizar os NDT, designadamente enquanto atividade compatível com as categorias de uso do solo dominantes definidas em PDM” (RCM n.º 64-A/ 2009, p. 5118–(64))

cuja área mínima deve ser superior a 100 ha na unidade territorial do “Litoral”, e variando entre 50 e 100 nas restantes unidades territoriais.

Não se pode negar que os PROT demonstram uma preocupação com a localização dos NDT, procurando condicionar novas implantações no litoral, mas a realidade é que a pressão urbanística e turística em certas zonas já é intensa e vários compromissos urbanísticos tinham sido assumidos antes da entrada em vigor destes instrumentos. Também curioso é o facto das dimensões mínimas para constituição dos NDT serem tão distintas entre as regiões, sem que sejam dadas as razões para o efeito. No PROT Algarve e PROT OVT, em que resort é assumido como o empreendimento turístico mais vocacionado para integrar NDT, as dimensões mínimas variam entre 15 ha e 100 ha, respetivamente.

Outra questão presente em todos os planos relaciona-se com a definição de limiares de capacidade de alojamento ou limiar de intensidade turística, que se traduz no número de camas turísticas das tipologias de ocupação turística de maior grandeza (dimensão física e capacidade), com formas de cálculo distintas, todavia com o mesmo propósito, ou seja, de estabelecer um limiar de carga nos diversos municípios²⁸⁹. A capacidade de alojamento a determinar, em sede de PDM, é baseada em pressupostos territoriais, ambientais e de natureza económico-financeira mas os PROT estabelecem para a região um limiar a ser distribuído pelos vários municípios. O facto de os *resorts* integrados incluírem uma oferta hoteleira e um produto imobiliário torna-os numa das tipologias de empreendimentos turísticos mais “consumidoras” de camas turísticas. Esta situação coloca à partida desafios entre os municípios que concentram mais resorts e aqueles que querem atrair investimentos.

Os PROT Algarve e OVT apresentam como capacidade de alojamento 166 000 e 100 360 camas respetivamente, cabendo às autarquias, a distribuição de camas a atribuir a cada município com a sua

Odemira); na zona envolvente de Alqueva, foram definidos no PROT os seguintes NDT: Arraieiras-Pipas (Concelho de Reguengos de Monsaraz); Atalaia das Ferrarias -Mercador-Margalha (Concelho de Mourão); Campo-Campinho (Concelho de Reguengos de Monsaraz); Corval -Monsaraz (Concelho de Reguengos de Monsaraz); Moura -Ardila (Concelho de Moura); Noudar -Mercês (Concelho de Barrancos); Núcleo da barragem de Alqueva (Concelho de Moura). Oriola (Concelho de Portel).

²⁸⁹ Neste âmbito, salienta-se o Plano (PROTALI), aprovado em 1993, que já incluía um limiar de carga obtido através de 4 critérios: biofísico, por meio da capacidade de carga das praias (tendo em consideração o estipulado no DL n.º 302/90 de 26.09); físico-social baseada na densidade compatível com a ocupação e tipologia de povoamento; cultura, através da relação equilibrada entre o número de turistas e de residentes; e económico, em função da evolução do mercado turístico (nacional e internacional).

formalização em sede de PDM. No caso dos NDT, o plano do Algarve apresenta mais especificações ao atribuir 24 000 camas para toda a região (com uma possível variação até 10%), *“o que corresponde a um cenário superior ao crescimento da procura turística (2,5 % ao ano), resultante dos registos das dormidas em alojamento turístico classificado referentes à última década”* (pp.4966). E reparte essa dotação inicial pelas unidades territoriais do interior e do litoral de forma praticamente equitativa²⁹⁰. O PROT Alentejo diferencia-se dos restantes planos ao estabelecer um nível máximo de Intensidade Turística por sub-região, definido através de uma relação ponderada entre o número de camas turísticas e o número de habitantes residentes, sendo que a *“Intensidade Turística máxima para as sub-regiões dos polos turísticos nacionais — Litoral Alentejano e Alqueva — é dada pela relação de 1 cama turística por 1 habitante residente (1:1).”*

A análise do regime de implantação e do procedimento concursal dos NDT a serem incorporados nos PMOT, em particular nos PDM, permite verificar que tipo de orientações e parâmetros são requisitados visando a integração territorial dos assentamentos turísticos. Ao nível das normas procedimentais, compete aos municípios decidirem pela adoção de processos de concurso para o licenciamento e concretização dos NDT. No caso do Algarve, o processo de formalização de concurso é antecedido de um parecer do Observatório do PROT Algarve, *“entidade independente e sem personalidade jurídica com funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do PROT Algarve e, em especial, do sistema de turismo”* (RCM n.º 53/2007, 2007, p. 4935)²⁹¹. As bases gerais para a elaboração dos processos de concurso a patentear devem ser incorporadas no PDM a partir das orientações definidas nos respetivos PROT que são, de uma forma geral, coincidentes em termos procedimentais. O desenvolvimento do NDT depende da aprovação de um PU ou PP ou quando já regulamentados em PDM, o processo de instalação de empreendimentos turísticos pode ser efetivado através de operações urbanísticas, sendo que além dos empreendimentos turísticos, os NDT podem incluir equipamentos e infraestruturas de apoio à atividade turística. O regime base de execução é assegurado por meio de contrato celebrado entre o município e o promotor da proposta selecionada, admitindo a participação de outras entidades públicas ou privadas com interesse na concretização da proposta.

De uma forma geral, é possível aferir em cada plano parâmetros quantitativos e qualitativos que podem ser divididos em dois tipos de critérios de ordem morfológica que se interligam e que traduzem orientações para a instalação de resorts integrados através de NDT:

²⁹⁰ Litoral Sul e Barrocal — 8 400 camas; Costa Vicentina — 4 000 camas; Serra — 4 945 camas; Baixo Guadiana — 6 655 camas.

²⁹¹ Com o intuito de alcançar as bases para uma boa governança, foram criadas estruturas de gestão com funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do PROT em geral, todavia, destacando, nalguns casos, as questões associadas ao sistema de turismo. Neste âmbito, os objetivos visam assegurar a execução do plano e alcançar os resultados previstos. Os representantes que compõem estas estruturas diferem entre os planos. De um modo geral são constituídas por representantes da respetiva CCDR, municípios ou comunidades intermunicipais, entidades regionais do turismo, Turismo de Portugal, etc. No caso do PROT Oeste e Vale do Tejo, existe uma entidade sectorial para este efeito - a *comissão temática do turismo e lazer*; São igualmente promovidas iniciativas entre entidades públicas centrais e locais com a participação dos agentes turísticos com o objetivo de delinear uma abordagem do desenvolvimento turístico numa estratégia de base territorial; Destaca-se também a promoção de redes de complementaridade que promovam a articulação entre agentes turísticos e responsáveis da rede nacional de áreas protegidas, sítios da Rede Natura, entre outros;

i) *Critérios ambientais e paisagísticos* - A sua definição ganha maior importância tendo em consideração a localização e a dimensão dos projetos que podem implicar a artificialização de vastas áreas com potencial ou utilização agrícola e/ou florestal para dar lugar a urbanizações de baixa densidade e campos de golfe. A relevância da atividade turística pode criar oportunidades económicas e sociais para o desenvolvimento rural mas, ao mesmo tempo, coloca desafios prioritários na gestão eficiente dos recursos e na proteção e valorização do ambiente e da paisagem. O objetivo destes critérios é, portanto, atenuar o efeito disruptivo provocado pela urbanização na paisagem e uma utilização racional dos recursos. Neste âmbito, os PROT apresentam um conjunto diversificado de normas, umas mais gerais e outras mais específicas consoante o plano, sobretudo relacionadas com a proteção e salvaguarda dos valores naturais, em particular das áreas costeiras, nomeadamente: a articulação com a EGZC através de um condicionamento progressivo do uso do solo, da edificação e urbanização com a proximidade da costa; da implementação de medidas que visam acautelar a manutenção e valorização dos espaços naturais (seleção de espécies herbáceas, arbustivas e arbóreas adaptadas às condições edafoclimáticas do sítio, utilização de espécies autóctones, reabilitação ambiental e paisagística no sítio ou na envolvente, etc.); da racionalização da utilização dos recursos hídricos e energéticos (tratamento de efluentes, reutilização das águas residuais tratadas, meios de transporte internos ambientalmente sustentáveis, etc.), da adoção de sistemas de reciclagem de resíduos sólidos; da obtenção de certificações diversas e da valorização das atividades rurais assegurando os valores cénicos e a identidade da paisagem. Em comparação com os restantes planos, o PROT Algarve destaca-se pelas orientações estabelecidas neste domínio e por ser o único plano que determina requisitos ambientais para a implantação de novos projetos de campos de golfe apoiados por critérios de localização e de salvaguarda de valores naturais e pela garantia de controlo periódico / monitorização dos parâmetros ambientais. De relembrar a existência de outros instrumentos e procedimentos legais normativos, suportados pela legislação do ordenamento do território e da avaliação ambiental²⁹², que procuram garantir a integração das componentes Ambiente e Sustentabilidade e que visam tornar o processo mais imparcial, transparente e eficiente. Por exemplo, no âmbito do acompanhamento da elaboração dos PMOT, o Relatório Ambiental²⁹³ no qual se identificam e avaliam as eventuais implicações do ponto de vista ambiental consequentes da aplicação do plano. No caso do PROT Oeste e Vale do Tejo, a delimitação das AVT (áreas onde se propõem NDT) a realizar em sede de PDM, é submetida a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) por forma a apoiar a sustentabilidade ambiental da solução

²⁹² Segundo as bases da política de ambiente, a avaliação ambiental "garante que o processo de tomada de decisão integra a ponderação dos impactos relevantes em termos biofísicos, económicos, sociais, culturais e políticos, tendo em conta, entre outros, o estado do ambiente, a avaliação entre alternativas, o cenário de referência, e os impactos cumulativos com outros desenvolvimentos programados ou implementados, bem como os contributos recebidos através de consulta e participação pública, contemplando ainda uma análise do ciclo de vida no caso de projetos suscetíveis de causarem impactos ambientais adversos significativos" (n.º 2 do art. 18º da Lei n.º 19/2014, de 14.04.).

²⁹³ Alínea b) do n.º 2 do artigo 97º (conteúdo documental) do RJIGT.

de planeamento defendida ou, ainda; o EIA da responsabilidade de proponente dos projetos no âmbito do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)²⁹⁴;

ii) *Critérios urbanísticos* – A presença de tais requisitos é transversal em todos os planos, traduzindo-se em parâmetros quantitativos e qualitativos respeitantes à localização, dimensão territorial e estrutura dos projetos, com indicação de índices, densidades de ocupação e tipos de utilizações para as áreas não urbanizadas; acessos rodoviários adequados, etc. Mas no que diz respeito à articulação funcional que os NDT devem estabelecer em relação ao sistema urbano, os planos determinam orientações específicas a constar no conteúdo dos PDM ou dos concursos para o efeito. O PROT Algarve é o único que faz referência aos equipamentos coletivos. Este plano estabelece:

“com o objectivo de aproveitar as complementaridades territoriais e as sinergias entre os diversos tipos de equipamentos, no que respeita a áreas de irradiação, usos e funções, deverá privilegiar-se a elaboração de planos integrados de infraestruturas e equipamentos que permitam criar áreas comuns entre o desporto, a cultura, a educação e o recreio e lazer, a desenvolver pela administração local com a colaboração da administração central, com possibilidade de estabelecimento de parcerias com privados.”²⁹⁵

A conclusão de rede de equipamentos coletivos à escala regional e intermunicipal, tendo em vista a complementaridade com a rede de equipamentos municipais nas áreas da saúde, educação, cultura, desporto, entre outras, a melhoria das condições de acessibilidade (rede viária, espaços de estacionamento, serviços de transporte coletivo) ou a aposta no aproveitamento, remodelação de espaços desportivos existentes para a criação, quer de equipamentos de base, quer para equipamentos especializados, tendo em vista o desenvolvimento do turismo desportivo, compreendem algumas das ações preconizadas no referido plano. Em comparação com o plano do Algarve, tanto o PROT Oeste e Vale do Tejo como o PROT Alentejo prevêem algumas orientações remetendo para o PDM ou para o processo concursal (enquanto fatores de valorização para o processo de avaliação/seleção de projetos para os NDT), a definição objetiva de critérios de ordem territorial, paisagística e arquitetónica. Também são definidos outro tipo de requisitos relacionados com a expressão arquitetónica e funcional visando, essencialmente, a qualidade e integração urbana do conjunto. Nestes termos, são dadas orientações para a promoção da qualidade dos espaços públicos; integração de usos, nomeadamente turísticos, de habitação, de lazer e de serviços culturais; implantações adaptadas à morfologia natural do terreno; promoção de boas práticas na construção dos empreendimentos; utilização de materiais apropriados e ecologicamente sustentáveis e de técnicas de construção sustentável para uma maior integração do edificado na paisagem; desenvolvimento de uma política urbanística e de complementaridade das atividades turísticas dos centros urbanos à escala intermunicipal, com vista à valorização territorial e diversificação turística.

²⁹⁴ Cf. DL n.º 152-B/2017, de 11.12 e respetivas portarias.

²⁹⁵ PROT Algarve, no Ponto 2.3.3.6 – Bases gerais para a contratualização.

Comparando os três instrumentos ao nível do conteúdo das disposições sobre a edificação turística em solo rural por meio de NDT, a grande diferença prende-se exatamente ao nível destes critérios. Por um lado, existem disposições caracterizadas por uma maior flexibilidade assumidas pelos PROT Alentejo e PROT OVT, dando maior abertura aos municípios e, por outro, disposições que, embora sejam flexíveis, são também mais exigentes dada à listagem significativa de critérios determinados pelo PROT Algarve. Este plano destaca-se pelo grau de detalhe, ao identificar uma extensa listagem de critérios de qualificação para a seleção de propostas que correspondem basicamente a requisitos mínimos para a admissão de projetos, como também os critérios de avaliação a constar no procedimento concursal que devem ser densificados em função da estratégias municipais definidas.

É defendido no PROT Algarve, (admitindo o mesmo nos outros instrumentos), que o modelo de implantação de NDT:

“(...) respeita princípios fundamentais de igualdade, concorrência, participação pública e transparência. Não havendo demarcação territorial prévia para este tipo de ocupação, estabelecem-se condições de igualdade e concorrência que abrangem todo o território, não havendo sobrevalorização fundiária e permitindo a apresentação de candidaturas para a generalidade dos espaços que se encontrem livres de condicionantes”

(RCM n.º 53/2007, 2007, p. 4984).

De facto, a adoção de procedimentos concursais e contratuais entre a administração pública e os privados assegura o princípio da transparência e fomenta a participação da população através de consulta pública realizada na fase de seleção de projetos. Por outro lado, este tipo de atuação estimula a concorrência, logo, oferece maiores garantias no que respeita à qualidade dos projetos que venham a ser aprovados.

Também não pode ser negada a intenção clara de tentativa de assegurar a implantação de resorts a partir de um modelo assente em requisitos de integração paisagística, urbanística e ambiental, mas também competitivo no quadro do desenvolvimento turístico, a partir de uma abordagem integrada e compatibilizada entre as várias políticas setoriais. Neste âmbito foi notória, a inclusão dos princípios da EGIZC. No entanto, ainda falta a inclusão de orientações que assegurem, por um lado, uma maior articulação destes espaços com o sistema urbano municipal e/ou regional, e por outro, que promovam a constituição de redes partilhadas dos equipamentos turísticos presentes nos *resorts*, evitando uma excessiva oferta e uma escusada transformação do território.

Desta questão, ressalta outro problema ainda bastante atual, resultante dos efeitos da crise económica e financeira que deram origem a “*passivos territoriais*”. A experiência da crise demonstrou o quanto é fundamental incorporar disposições acerca de regras de caducidade do contrato, de reversão da qualificação do solo em caso de incumprimento, prevendo a perda do direito de utilização pelo promotor. Embora estas disposições já se encontrem estipuladas ao nível dos PROT, faltam normas específicas na correção de conflitos existentes.

Não obstante outros critérios e normas associadas às tipologias de espaços turísticos, consideramos que as normas orientadoras dos PROT para o setor do turismo, relativos à criação de NDT, constituem os melhores exemplos na determinação de disposições que evoquem os fundamentos de uma integração territorial de novos assentamentos turísticos. Todavia, faltam estudos e talvez no futuro se possa comprovar a eficácia das normas através da avaliação da sua transposição para os PMOT, da quantificação de procedimentos concursais e contratuais para criação de NDT, da avaliação das condições respeitantes aos vários níveis de integração atrás identificados e, finalmente da avaliação dos efeitos destas políticas para a sustentabilidade das áreas turísticas e da sua relação com o território.

	ALGARVE	OESTE E VALE DO TEJO	ALENTEJO
Localização	NDT admissíveis fora da «Margem» e da «Zona Terrestre de Proteção» (faixa entre a Margem e os 500 metros), do Sistema do Litoral, tendo que respeitar critérios específicos de qualificação na Faixa Costeira Sul entre os 500 e 2000 metros.	Nas áreas delimitadas e qualificadas Área de Vocação Turística) para o efeito de localização de NDT.	- NDT previamente estabelecidos (Litoral e Alqueva); - A localização de novos NDT na Faixa de Proteção da Zona Costeira deve respeitar uma distância mínima de 5 km dos limites dos NDT existentes localizados na Zona Costeira e na Faixa de Proteção da Zona Costeira.
Dimensão mínima	Litoral sul e Barrocal: 25 ha Outras: 15 ha Áreas classificadas: 70 ha	Litoral: <100 ha	50 a 100 ha
Empreendimentos turísticos	Hotéis 4 ou 5 * e conjuntos turísticos (resorts)	Conjuntos turísticos (resorts)	Estabelecimentos hoteleiros, Aldeamentos turísticos, Conjuntos turísticos (resorts), Empreendimentos de turismo de habitação, Empreendimentos de turismo no espaço rural, Parques de campismo e caravanismo e Empreendimentos de turismo da natureza
Densidade máxima de alojamento (camas/hectare)	60 camas/ha ou 100 camas/ha em parcelas ocupadas exclusivamente com hotéis e pousadas; Em áreas classificadas: 20 camas/há ou 30 camas/ha em parcelas ocupadas exclusivamente com hotéis e pousadas	Litoral: 50 camas/ha aplicável no máximo a 40% da área de intervenção Outros: 20 camas/ha	---
Processo de seleção	Processo concursal	Processo de avaliação ou concursal	Processo concursal
Instrumentos de Dinamização / implementação	Contratualização entre a câmara municipal e o promotor	Contratualização entre a câmara municipal e o promotor	Contratualização entre a câmara municipal, os promotores dos NDT e o Turismo de Portugal.
IGT	PU ou PP	PU ou PP	PU ou PP

Tabela 15 - Quadro síntese comparativo dos PROT para a constituição de novos NDT

Fonte: Elaboração própria.



Figura 52 – Polígonos e linhas

Fonte: Quintas de Óbidos (em primeiro plano). Foto gentilmente cedida por Nuno Machado (2014).

Os contornos da atividade e especulação imobiliária sustentada pelo turismo já deram provas da falibilidade do ideal de desenvolvimento sustentável que regem os princípios de conceção e planeamento, pela forma como têm comprometido o solo rural e a paisagem. A situação tornou-se ainda mais evidente após a Crise Financeira Internacional (CFI), com o aparecimento dos passivos territoriais do turismo, alguns deles detentores da insígnia PIN²⁹⁷.

Os passivos territoriais são um fenómeno transversal em vários países europeus afetados pela CFI e pela crise da dívida na zona euro, tendo ganhado maior dimensão no sul e noutras economias periféricas como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, que foram atingidos por elevados níveis de endividamento e défices orçamentais. A saúde económica e o sucesso dos gloriosos tempos que antecederam a crise foram impulsionados por setores não produtivos, tais como, os serviços, a construção e o imobiliário (Amaral, 2011; Royo, 2009), implicando maiores desafios no caminho da retoma.

A literatura aponta para o surgimento de novas ruínas geradas por processos de superacumulação das políticas neoliberais do século XX (Kitchin, O'Callaghan e Gleeson, 2014; Martin, 2014; O'Callaghan, Boyle e Kitchin, 2014; Pálsson, 2012; Schulz-Dornburg, 2012). Os passivos territoriais ou as também designadas "*ruínas neoliberais*" assumem diversas formas: edifícios ou empreendimentos imobiliários implantados em áreas não urbanizadas não concluídos, semi-construídos ou suspensos. Segundo Kitchin et al. (2014, p. 1076), as ruínas liberais representam uma forma diferente de ruína, uma vez que se encontram num "*estado de paralisção*",

²⁹⁶ O subcapítulo 5.2.3. foi adapt. de Martins e Cavaco (2018).

²⁹⁷ Cf. Capítulo 2.2.

"desprovidos de futuro". Martin (2014, p. 1043) também menciona que estas são "*ruínas de um futuro abandonado em vez de um passado esquecido*". O abandono prematuro é, portanto, uma característica distintiva das ruínas neoliberais. Contra a ruína que resulta da perda ou morte de algo que foi efetivamente alcançado e se torna vivo, nas ruínas neoliberais, o abandono e a negligência chegam antes do tempo na forma de artefactos parados no tempo, enquanto o risco de obsolescência não tem lugar para acontecer. Não se tratam de "ruínas rápidas" nem "ruínas lentas" (DeSilvey e Edensor, 2013), mas simplesmente "*ruínas prematuras*".

Por outro lado, as urbanizações inacabadas são, de certa forma, a face visível da crise vinculada a uma forte componente urbanística, sendo uma consequência direta da ruptura do processo de financeirização ao nível dos acessos ao crédito hipotecário na compra de terrenos e bens imobiliários (Kaika e Ruggiero, 2016); mas também a uma componente económica, frequentemente coligada a crises capitalistas. Portanto, as ruínas neoliberais ou urbanizações inacabadas são vistas como expressões materiais das falhas do sistema face às distorções introduzidas pela acumulação de capital. Uma vez mais temos a prova disso. A questão é que, muito além do que aconteceu em crises anteriores, esta última crise financeira global evidenciou uma dimensão urbana muito particular e exacerbada (Harvey, 2012), nomeadamente devido à convergência de dois fatores específicos: i) o posicionamento do setor imobiliário que se assumiu como uma componente vital de muitas economias nacionais e um dos principais ativos do sistema financeiro (Hudson, 2010) e; ii) a natureza permissiva da agenda neoliberal que admitiu a acumulação excessiva de capital, neste caso associado ao ativo solo, minimizando a regulação do Estado e promovendo o investimento privado na base do mercado livre (Hadjimichalis, 2011; Harvey, 2005). Segundo López e Rodríguez (2013, p. 30), este processo deriva de uma "*nova e radical reestruturação das relações entre espaço e capital*", onde espaço e território são convertidos em meios de suporte para a acumulação de capital. Apesar de se apelar a uma utilização racional e eficiente enquanto recurso natural escasso, o solo tem sido usado como um mero ativo financeiro em detrimento de constituir um ativo do território e um catalisador de desenvolvimento.

As construções inacabadas constituem, portanto, uma forma de passivo territorial, com a particularidade de incorporar simultaneamente as dimensões económica e territorial. Nestes termos, a perspetiva financeira, de onde decorre a noção de "*dívida localizada*" (Treverton, 2014, p. 131), traduzida pela rutura do financiamento hipotecário do negócio imobiliário, associa-se à perspetiva territorial.

Partindo do conceito de "*passivo ambiental*"²⁹⁸, a noção do passivo territorial refere-se a um ativo territorial pelo qual foi gerada uma dívida hipotecária e, na sequência do estouro da bolha imobiliária, interrompeu o processo de urbanização em curso, prejudicando não só ambiente e o território, como também veio dificultar o alcance de um desenvolvimento territorial sustentável como seria suposto, materializando-se sob a forma de uma construção/urbanização inacabada. Por um lado, os passivos territoriais constituem ativos financeiros que, como referem Kitchin et al.(2014, p. 1071) "*capital has melted into air before value can be*

²⁹⁸ A consolidação das bases da Política do Ambiente determinou um novo tipo de dano relacionado à natureza. Um dano ecológico existe quando um interesse jurídico ecológico é perturbado ou quando um determinado componente do ambiente é negativamente afetado. Fundada nos princípios da prevenção e responsabilização, a Directiva 2004/35 / CE aborda os danos ecológicos.

extracted"; por outro, são ativos territoriais que, potencialmente podem incorrer em danos ambientais e perturbações na paisagem em função do colapso das dívidas hipotecárias no âmbito do processo de financeirização do solo e do imobiliário. Como Kitchin et al. (2014) apontam, '*unfinished estates function as a remainder and reminder of the excess*' (2014, p. 1076)²⁹⁹.

No contexto nacional, os passivos territoriais são também uma consequência direta de um conjunto de opções espelhadas na regulação do turismo, do ordenamento do território e da urbanização que favoreceu a preparação do terreno para o desenvolvimento desta segunda geração de *resorts*, apoiado numa base económica e territorial muito frágil. A CFI foi, de certa forma, a última gota que fez transbordar o copo, transformando urbanizações turísticas em construção em passivos territoriais ao invés de um ativo territorial do qual se esperava que um ganho de capital fosse extraído.

Em Portugal, os passivos territoriais decorrentes da construção de *resorts* chamam especial atenção, não tanto pelo seu número, mas pela sua grande dimensão e impacto territorial, ao imprimirem mudanças profundas e sem retorno na ocupação do solo, em locais naturais únicos da zona costeira. Os municípios de Óbidos e Grândola são exemplos óbvios da significativa transformação do solo rural costeiro em prol do desenvolvimento de grandes empreendimentos turísticos e imobiliários que emergem na paisagem como passivos territoriais (Figura 53). Apesar do bom desempenho dos indicadores turísticos e do progressivo aumento da procura por parte de estrangeiros, os passivos territoriais têm subsistido, manifestando diferentes estados de desenvolvimento: uns com os trabalhos de urbanização iniciados mas não concluídos devido à insolvência dos promotores; outros à espera que os ventos da retoma económica permitam escoar o produto imobiliário.

De facto, poucas medidas foram tomadas pelo governo para reverter esta situação e as existentes são de carácter económico ainda influenciadas pela agenda neoliberal. As soluções preconizadas tiveram em vista fortalecer o negócio imobiliário em nome dos interesses privados (por exemplo, o programa de vistos Gold, incentivos fiscais para residentes não habituais, maior flexibilidade no processo de licenciamento, etc.). Ao nível da regulação do planeamento e ordenamento do território, ainda não foram providas respostas para tratar do problema na perspetiva dos impactos territoriais e ambientais dos passivos territoriais. Embora tenham sido adotadas algumas medidas preventivas para evitar futuros desenvolvimentos (por exemplo, medidas incluídas no novo quadro jurídico de ordenamento do território de 2014/2015, como a dissolução da categoria de uso do solo "solo urbanizável", a exigência de estudos atestando a viabilidade financeira de novos empreendimentos imobiliários, a possibilidade de reverter solo urbano em solo rural quando os compromissos de desenvolvimento não são executados dentro do prazo acordado), os privilégios do setor de turismo foram deixados intactos, em particular o regime de exceção que admite a urbanização dispersa e fragmentada de *resorts* ex nihilo em solo rural e que constitui um fator determinante para a existência dos passivos territoriais.

²⁹⁹ Ver também Martin (2014, p. 1040).



Figura 53 - Passivos Territoriais do Turismo
Fonte: Elaboração própria.

5.3. PROCESSO DE INSTALAÇÃO E EXPLORAÇÃO SOB UMA GESTÃO INTEGRADA

Este subcapítulo debruça-se sobre o procedimento administrativo de controlo do exercício da atividade turística ao abrigo do RJET estabelecido pelo DL n.º 39/2008, de 07.03³⁰⁰. As considerações apresentadas, em particular no que respeita à tramitação processual, aplicam-se aos empreendimentos turísticos em propriedade plural (conjuntos turísticos e aldeamentos turísticos), assumindo-se como e admitindo a realização de operações de loteamento.

Face ao exposto, o RJET é o diploma base relativo ao exercício da atividade turística que obedece a dois momentos que estruturam este subcapítulo: o processo de instalação e o processo de exploração e funcionamento do empreendimento turístico. Considera-se que o procedimento de instalação de um empreendimento turístico compreende os atos jurídicos e os trâmites associados ao licenciamento, em sentido amplo, das operações urbanísticas necessárias à construção de um empreendimento até à prossecução do ato que comprova que o mesmo está em condições para o exercício da atividade através da atribuição do respetivo título - o alvará de autorização de utilização para fins turísticos, tornando-o apto para ser aberto ao público.

Na análise da tramitação do procedimento de instalação, do qual se descreve o conjunto de atos interligados e sucessivos, daremos conta do papel centralizador do município integrado numa lógica de simplificação processual, fazendo diminuir o protagonismo da autoridade nacional do turismo de outros tempos. Também queremos compreender as razões que explicam o facto de que os conjuntos turísticos (resorts) classificados, apresentados nas plataformas que devem conter a relação atualizada de todos os empreendimentos turísticos (RNET e SigTur) serem, à exceção de um caso, posteriores a 2008, conforme se pode verificar através do número pouco realista apresentado (*cf.* Capítulo 2.1).

O procedimento subsequente controla a respetiva exploração do empreendimento considerado habilitado para exercer a atividade para a qual foi concebido. A este respeito, o RJET, publicado em 2008, consagra *“um novo paradigma de exploração (...) assente na unidade e continuidade da exploração por parte da entidade exploradora e na permanente afetação à exploração turística de todas as unidades de alojamento”* que merece da nossa parte uma reflexão da qual emergem algumas contradições que importa debater no quadro da relação turismo versus imobiliário. Machado, referindo-se ao período de desenvolvimento dos *resorts* de primeira geração, falava em *“zonas com forte potencial de vocação imobiliária, onde o “Turismo” surge como função complementar, decorativa ou simbólica e/ou de animação”* (2009, p. 466). Mas será que a segunda geração refletirá mesmo uma mudança?

³⁰⁰ O RJET já foi alvo de várias alterações no decurso dos anos. A versão atual corresponde à 5.ª alteração do diploma base republicado no DL n.º 80/2017, de 30.06.

5.3.1. PROCESSO DE INSTALAÇÃO CENTRALIZADO NO MUNICÍPIO

Na sequência da política para a descentralização administrativa, a tutela do turismo foi perdendo, gradualmente, algumas das suas competências, a favor dos municípios que iam sair mais reforçada a sua intervenção no processo de instalação de empreendimentos turísticos. Se bem que remonta ao início da década de 90 (DL n.º 445/91, de 20.11) a existência de um processo de licenciamento (único) a decorrer nas câmaras municipais, a então designada Direção-Geral do Turismo (DGT), (mais tarde substituída pelo Turismo de Portugal, I.P. - TdP), era considerada a entidade especializada, a quem competia o controlo da qualidade e das características básicas das instalações através do seu parecer vinculativo sobre a localização, os projetos de arquitetura dos empreendimentos e a respetiva classificação. Atualmente, as câmaras municipais assumem uma maior participação, senão mesmo, protagonismo no desenvolvimento turístico, tratando-se efetivamente, da entidade mais habilitada e com conhecimento sobre o seu território, além de desempenhar funções de entidade coordenadora do processo de licenciamento de empreendimentos turísticos. Por sua vez, o TdP passou a entidade consultiva, não obstante o papel relevante desta e de outras entidades ao longo do acompanhamento do processo. Outra vantagem que a mudança organizacional trouxe foi a progressiva simplificação processual no sentido de agilizar os procedimentos e reduzir tempos. Mas, é importante ressaltar que este ganho de competências traz novos desafios e maiores exigências aos municípios, em termos de recursos, de capacidade de coordenação e de articulação entre os vários atores (entidades e promotores).

Do ponto de vista da tramitação processual, a necessidade de levar a cabo operações urbanísticas obriga a um procedimento especial que pressupõe uma articulação dos procedimentos e regras específicas associadas ao exercício da atividade turística constantes no RJET com os procedimentos de controlo prévio do RJUE que, consoante a natureza das operações urbanísticas em causa, visa a verificação do cumprimento das normas constantes dos instrumentos de planeamento territorial, das servidões e restrições de utilidade pública e das condições a observar na execução de operações urbanísticas, tendo sido atribuídos aos órgãos municipais a competência da instalação dos empreendimentos turísticos.

Como já referimos, o RJUE veio (de novo) permitir, excecionalmente, a possibilidade de lotear fora dos perímetros urbanos no caso dos empreendimentos turísticos, bastando que a operação se realize numa área em que o uso turístico seja compatível com o disposto nos IGT válidos e eficazes. Esta disposição ganhou um significado relevante para os conjuntos turísticos (resorts) que se submetem, desta forma, ao regime previsto do RJET, assim como das operações de loteamento nos termos do RJUE.

A figura do *pedido de informação prévia* é defendida nos casos mais complexos, requerendo à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de execução da pretensão, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares aplicáveis. Uma das inovações do RJET, na sua versão mais atual, foi criar um procedimento específico - o *pedido de informação prévia em solo rústico* (Figura 54).

A submissão deste procedimento leva à convocação, por parte da câmara municipal, de uma comissão composta pelas entidades com competências no território. Mas não se trata de um ato automático, pois uma

deliberação do executivo municipal a recusar a pretensão com fundamento na inexistência de interesse público municipal pode levar ao arquivamento do processo. Tal representa mais uma demonstração do papel interventivo do município enquanto estrutura autónoma, com órgãos eleitos e representativos das populações que servem. O objetivo desta comissão é de reunir as entidades para se pronunciarem sobre a pretensão envolvendo uma complexa ponderação dos interesses públicos e privados³⁰¹.

No caso dos conjuntos turísticos, é o empreendimento na sua globalidade que constitui objeto de apreciação. Perante a eventual existência de uma posição desfavorável das entidades participantes, é convocada uma reunião de concertação para promover uma solução que permita superar as contestações formuladas. Caso esse fim não seja alcançado, tratando-se de um parecer de caráter obrigatório e vinculativo, o procedimento é extinto. Depois de comunicada a decisão, o PIP favorável vincula as entidades competentes na decisão sobre um pedido de licenciamento ou de apresentação de comunicação prévia subsequente, no prazo de um ano (art. 25-C°)³⁰².

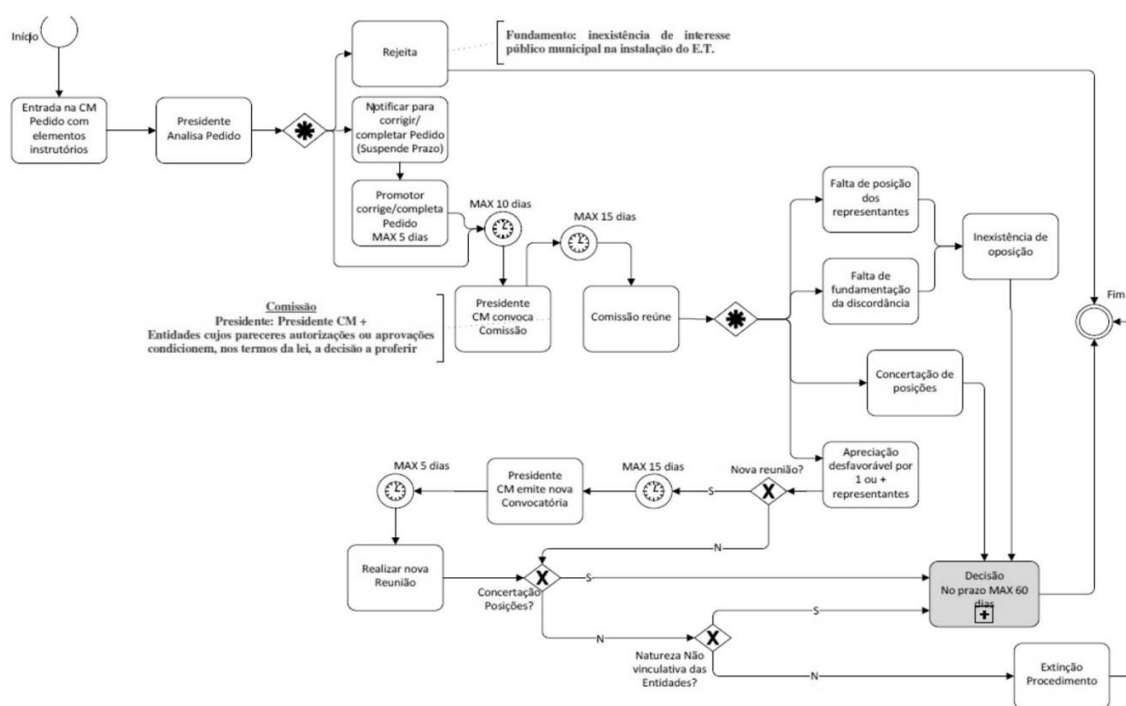


Figura 54 - Tramitação de um PIP em solo rústico
Fonte: Turismo de Portugal, I.P. (<http://business.turismodeportugal.pt>).

³⁰¹ Para dar maior celeridade à tramitação processual, a reunião da comissão substitui a emissão de pareceres nos termos legais e regulamentares que era antes praticada.

³⁰² Martins (2010, p. 132) esclarece os efeitos da aprovação do PIP: “i) Vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou apresentação de comunicação prévia da operação urbanística a que respeita. O significado e âmbito desta vinculatividade traduz-se no seguinte: a informação prévia favorável é constitutiva de direito, não do direito de concretizar a operação urbanística em causa, mas do direito ao licenciamento – ou pelo menos, no âmbito deste, á aprovação do projeto de arquitetura – ou do direito de admissão da comunicação prévia de um certo projeto. li) Quando a informação prévia seja proferida nos termos do n.º 2 do art. 14.º do RJUE tem por efeito a sujeição da operação urbanística em causa a efetuar nos exatos termos em que foi apreciada, ao regime de comunicação prévia e dispensa a realização de novas consultas externas.”

Outra mudança da última alteração ao RJET tem exatamente a ver com a perda de competências da tutela do turismo que deixa de emitir parecer vinculativo, em sede de informação prévia ou nos atos administrativos do controlo prévio (licença ou comunicação prévia), mas não retira a possibilidade do interessado solicitar parecer ao Turismo de Portugal em qualquer uma destas fases para que se proceda à verificação da adequação do empreendimento turístico previsto ao uso e tipologia pretendidos e, quando aplicável, à apreciação do projeto de arquitetura do empreendimento turístico, e à decisão relativa à dispensa de requisitos exigidos para a fixação da classificação do empreendimento turístico (art. 26º). Até aqui, o parecer do TdP era obrigatório e a decisão tinha caráter vinculativo para os órgãos municipais, o que significava que mediante parecer desfavorável, o licenciamento teria de ser indeferido.

Observamos agora os requisitos verificados pelo TdP que se aplicam aos empreendimentos turísticos para obter a qualificação ou alcançar determinada categoria no âmbito do sistema de classificação do conjunto turístico

A primeira nota a reter é que, do ponto de vista da tutela do turismo, só existe um conjunto turístico (resort) quando existe uma classificação formal que atesta a tipologia e a categoria (1 a 5 estrelas) de empreendimento turístico, mediante a observância das condições específicas³⁰³.

Esta questão retoma, assim, a noção e os requisitos mínimos dos conjuntos turísticos alvo de ajustes e alterações justificadas pelos efeitos da crise económica e financeira no setor do imobiliário turístico. A primeira versão do diploma³⁰⁴ estabelecia a integração, de pelo menos, dois empreendimentos turísticos, sendo obrigatória a presença de um estabelecimento hoteleiro de quatro ou cinco estrelas, um equipamento de animação autónomo e um estabelecimento de restauração. Face ao exposto, a par da oferta hoteleira, os *resorts* tinham de integrar pelo menos outra tipologia de empreendimento turístico sem requisito mínimo quanto à categoria de classificação, nomeadamente: aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, empreendimentos de turismo de habitação, empreendimentos de turismo no espaço rural, parques de campismo e de caravanismo e empreendimentos de turismo de natureza (n.º 1 do artigo 4º e n.º 5 do artigo 15º). Entre os equipamentos de animação autónomos constavam os campos de golfe; marinas, portos e docas de recreio; instalações de spa, balneoterapia, talassoterapia e outras semelhantes; centro de convenções e de congressos; hipódromos e centros equestres; casinos; autódromos e kartódromos; parques temáticos; centros e escolas de mergulho (n.º 2 do artigo 15º). Por sua vez, o estabelecimento de restauração podia estar agregado a um dos empreendimentos turísticos que integravam o *resort* (n.º 3 do artigo 15º). Em 2014, com a segunda alteração do regime jurídico³⁰⁵, a composição mínima do *resort* tornou-se mais flexível para os promotores, pois as obrigações implicavam um grande esforço financeiro para responder aos requisitos legais que se tornaram insustentáveis face ao período

³⁰³ Os requisitos previstos foram definidos por portaria que distingue entre os requisitos mínimos e os requisitos opcionais para a obtenção da classificação pretendida. A versão inicial corresponde à Portaria n.º 327/2008, de 28.04, sendo a mais atual, a Portaria n.º 309/2015, de 25.09, retificada pela Declaração de Retificação n.º 49/2015, de 02.11.

³⁰⁴ DL n.º 39/2008, de 07.03.

³⁰⁵ DL n.º 15/2014, de 23.01, 2014.

desfavorável de conjuntura económica que levaram a uma retração da procura, agravando o problema do escoamento do produto imobiliário e os problemas financeiros dos promotores. Nessa medida, a regulação turística procedeu a uma simplificação e diminuição de custos de contexto revogando a inclusão do equipamento de animação autónoma e do estabelecimento de restauração. Todavia, manteve-se a obrigatoriedade de integrar pelo menos, dois empreendimentos turísticos, sendo um deles um estabelecimento hoteleiro, sem prejuízo da definição de categoria mínima. Para além dos requisitos gerais de instalação (artigo 5º), os requisitos mínimos dos conjuntos turísticos (resorts) implicam a existência de áreas de estacionamento de uso comum, requisitos especiais de circulação interna³⁰⁶, espaços e áreas verdes exteriores envolventes para uso comum, piscina de utilização comum, portaria e, desde 2014, equipamentos de desporto e lazer, em substituição do equipamento de animação autónomo³⁰⁷.

Formalmente, os *empreendimentos com a classificação de conjunto turístico* (salvo raras exceções) são posteriores à lei do turismo de 2008. Os argumentos apresentados pelo TdP³⁰⁸ para justificar esta realidade prendem-se com a dificuldade dos promotores no cumprimento dos requisitos em termos de forma, funcionamento e exploração estabelecidos no DR n.º 20/99, de 13.09 que veio regulamentar o anterior RJET (DL n.º 167/97, de 04.07). Para contornar os obstáculos da classificação, os promotores de conjuntos turísticos que arrancaram nesta janela de tempo, obtinham a classificação lote a lote, ou seja, por cada empreendimento turístico separadamente (aldeamento turístico, hotel, etc.). Sem prejuízo da data de arranque dos empreendimentos ser anterior a 2008, a especificação da classificação tem sido realizada com base no RJET de 2008 que torna mais exequível a qualificação enquanto tipologia, recorrendo a um pedido de reconversão da classificação previsto nos termos legais³⁰⁹ (além de que a designação legal de resort só aparece em 2008). De qualquer modo, o processo de reconversão não é obrigatório. Todavia, admitimos que a impossibilidade de

³⁰⁶ A revisão do diploma veio estabelecer que as vias de circulação internas tenham uma largura mínima de 3 m ou 5 m, conforme sejam de sentido único ou duplo, quando seja permitido o trânsito de veículos automóveis, salvo quando admitidos limites mínimos inferiores em plano municipal de ordenamento do território aplicável (*alínea b*) do artigo 16º).

³⁰⁷ Para efeitos de classificação, é possível requerer a dispensa de alguns dos requisitos exigidos quando o resort “integrar um ou mais empreendimentos que disponham de tais instalações e equipamentos ou que o próprio conjunto turístico disponha dos mesmos e desde que possam servir ou ser utilizados pelos utentes de todos os empreendimentos integrados no conjunto” (n.º 3 do art. 39º).

³⁰⁸ Baseado em entrevistas realizadas em 2014 com quadros superiores do Turismo de Portugal I.P., no âmbito do projeto Espacetur.

³⁰⁹ A reconversão da classificação estava prevista no artigo 75º do DL n.º 39/2008, de 07.09 e, no caso dos aldeamentos turísticos, conjuntos turísticos, esse processo estava a cargo do TdP, após a realização de auditoria de classificação, a pedido do interessado, podendo ser dispensados os requisitos exigidos para a atribuição da classificação, sempre que determinem a realização de obras que se revelem materialmente impossíveis ou que comprometam a rentabilidade do empreendimento, como tal reconhecidas pela entidade competente para a aprovação da classificação. Caso os empreendimentos não possam manter ou obter a qualificação como empreendimento turístico, são reconvertidos em modalidades de alojamento local. No caso das moradias turísticas (tipologia extinta com a entrada deste diploma), estas eram convertidas automaticamente em alojamento local. A 1ª alteração ao diploma deu oportunidade a que estas moradias turísticas, caso fizessem parte de conjuntos turísticos podiam converter-se em edifícios autónomos integrantes do conjunto, desde que cumprissem com os requisitos previstos (n.º 7 do artigo 15º do DL n.º 228/2009, de 14.09), mas a nova alteração realizada com a publicação do DL n.º 15/2014, de 23.01, revogou esta norma, redefinido para todos os casos, a conversão para alojamento local.

reconversão nalguns casos anteriores à década de 90 resulte de várias barreiras formais e operacionais: situações de ilegalidades ao nível da compatibilidade com planos municipais de ordenamento do território, servidões administrativas, restrições de utilidade pública ou de domínio público hídrico; situações associadas à gestão dos espaços (e.g. apropriação indevida de áreas públicas cedidas aos municípios pelo empreendimento) e situações de pluripropriedade (e.g. desconformidade entre o teor de títulos constitutivos e a realidade)³¹⁰. Do ponto de vista dos usos, como vimos, estes empreendimentos combinam valências (e.g., loteamento de moradias isoladas de uso residencial) que fogem das competências atribuídas ao TdP por não serem empreendimentos turísticos, não obstante que parte destes resorts “informais” tenham sido cobertos total ou parcialmente por PU ou PP, mediante acordo entre promotores e Câmara Municipal (e.g. Vale do Lobo, Quinta do Lago, Costa Terra). Face ao exposto, embora apresentem, do ponto de vista urbanístico e funcional uma lógica semelhante, não são considerados formalmente conjuntos turísticos na perspetiva da tutela do turismo.

Após a obtenção do alvará de loteamento, que traduz a conformidade do projeto aprovado, são celebrados contratos de mediação (e.g. contrato de urbanização e acordo de cooperação), uma base de diálogo e de compromissos entre os setores público e privado, relativa ao cumprimento das obrigações assumidas, assim como prestar a caução estipulada. Constata-se que as obrigações e os encargos recaem, principalmente, sobre os promotores, implicando a realização de obras fora dos limites do loteamento que, geralmente, recaem na criação ou beneficiação de acessos e de infraestruturas para sustentar a urbanização.

Tendo em conta que se trata de um processo muito dilatado no tempo e, para fazer render os investimentos o mais rapidamente possível, admite-se a execução faseada do conjunto turístico e, consequentemente, a emissão da autorização de utilização turística e emissão de alvará³¹¹ correspondente a cada fase, desde que esteja apta a funcionar autonomamente e, requerer ao TdP a auditoria de classificação que depois de fixada, permite a inscrição do empreendimento do RNET terminando, assim, o procedimento de instalação³¹².

³¹⁰ in Pires (2016).

³¹¹ Nos termos do artigo 62.º e seguintes do RJUE (DL n.º 136/2014) com as especificidades previstas do artigo 30º do RJET (DL n.º 80/2017).

³¹² Se o promotor optar submeter conjuntamente a licenciamento ou comunicação prévia as operações urbanísticas referentes à instalação da totalidade dos componentes do resort, é emitido um único alvará de autorização de utilização para fins turísticos.

No quadro da disciplina jurídica, o tema da propriedade plural nos empreendimentos turísticos e respetiva gestão tem suscitado vários debates, atravessando no tempo vários regimes jurídicos, em torno da possibilidade de existir a pluripropriedade das unidades de alojamento que compõem os empreendimentos turísticos ou a sua ocupação por parte dos proprietários de forma permanente ou por longos períodos de tempo, sem pôr em causa a vocação e finalidade autorizadas nos instrumentos de gestão territorial (cf. Monteiro, 2002; Oliveira e Abreu, 2014; Vieira, 2007). Não podemos excluir-nos da discussão, pois esta aponta para várias contradições que se traduzem em desafios em termos de planeamento de espaços turísticos.

No seguimento do alinhamento das políticas públicas à dinâmica de crescimento do mercado, propomos verificar como é dada continuidade à linha de promoção do turismo residencial (e resorts) defendida no PENT³¹³, do ponto de vista da regulação turística, através da reforma do RJET de 2008, em imediata sequência da aprovação deste plano³¹⁴.

Como nota introdutória, segundo o RJET, os conjuntos turísticos são geridos por uma entidade administradora que exerce as funções de “*administrador do condomínio*” nos termos do regime da propriedade horizontal, sendo responsável pela administração global do empreendimento. O quadro de competências desta entidade incide no funcionamento e na conservação dos equipamentos e serviços de utilização comum previstos no título constitutivo (associado aos empreendimentos de propriedade plural), bem como na manutenção e conservação dos equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva, das infra-estruturas viárias entre outros, de natureza privada (artigo 58º do DL n.º 39/2008, de 07.03.). Esta norma não impede que os empreendimentos turísticos que integram os conjuntos turísticos possam ser explorados por diferentes entidades que respondem diretamente pelo cumprimento das normas estabelecidas³¹⁵.

O primeiro indício é dado pela evolução do conceito de empreendimento turístico na transição do anterior regime para o atual. No diploma de 1997, são empreendimentos turísticos,

“os estabelecimentos que se destinam a prestar serviços de alojamento temporário, restauração ou animação de turistas, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de estruturas, equipamentos e serviços complementares”

(art.1.º);

A noção que vigora considera “os estabelecimentos que se destinam a prestar serviços de alojamento, mediante remuneração, dispondo, para o seu funcionamento, de um adequado conjunto de estruturas, equipamentos e serviços complementares” (n.º 1 do art. 2.º). A grande diferença entre ambas refere-se ao

³¹³ Esta visão é também partilhada por Oliveira (2014).

³¹⁴ DL n.º 38/2008, de 07.03.

³¹⁵ A entidade administradora estabelece os direitos, obrigações e as relações com, e entre as entidades exploradoras presentes (e.g. dos empreendimentos turísticos presentes, estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços, incluindo os estabelecimentos de restauração ou de bebidas).

período de utilização do alojamento: o primeiro diploma refere-se à natureza temporária do alojamento, enquanto o segundo suprime deliberadamente esta relação que acolhe o chamado “*turismo residencial*”.

O segundo indício resulta da:

“consagração de um novo paradigma de exploração dos empreendimentos turísticos assente na unidade e continuidade da exploração por parte da entidade exploradora e na permanente afetação à exploração turística de todas as unidades de alojamento que compõem o empreendimento, independentemente do regime de propriedade em que assentam e da possibilidade de utilização das mesmas pelos respectivos proprietário³¹⁶ (...) “devendo a entidade exploradora assumir a exploração continuada da totalidade [das unidades de alojamento] ainda que ocupadas pelos respetivos proprietários”³¹⁷.

Não obstante as alterações e adaptações das regras disciplinadoras, desde 1978, a regulação turística permitiu desafetar uma percentagem das unidades de alojamento da exploração turística em algumas categorias de empreendimento turístico, desde que fosse salvaguardada a existência de uma única entidade exploradora do empreendimento. Nestes termos, os empreendimentos turísticos elegíveis podiam reunir no mesmo empreendimento um produto imobiliário afeto à exploração turística e um produto imobiliário afeto à habitação/segunda residência. Recuando ao DR n.º 20/99, de 13.09, que esclarecia a exploração turística dos conjuntos turísticos ao abrigo do anterior RJET (DL n.º 167/97), estava instituído um regime especial que permitia aos aldeamentos turísticos integrados num conjunto turístico, uma desafetação das unidades de alojamento da exploração turística até 65%, caso fossem cumpridas os critérios constantes no art. 18º: empreendimentos com área superior a 75 hectares, com classificação de 4 ou 5 estrelas, hotel de 4 ou 5 estrelas com piscina, possuir na totalidade mais de 200 unidades de alojamento afetas à exploração turística, no mínimo, um campo de golfe de 18 buracos, dois campos de ténis, a criação de um número superior a 100 empregos, etc.³¹⁸

A coexistência destes dois tipos produtos imobiliários e a definição de regras pouco claras dos direitos e deveres dos proprietários foram geradoras de querelas jurídicas que se arrastaram durante décadas (cf. Vieira, 2010). Estes conflitos e o objetivo de travar a dinâmica perversa da atividade imobiliária no negócio turístico influenciaram o legislador a criar o modelo em vigor, colocando, permanentemente, todas as unidades turísticas em regime de exploração turística, assumindo a entidade exploradora, “a *exploração continuada das mesmas, ainda que ocupadas pelos respetivos proprietários*”³¹⁹. Como primeira nota, ressalta daqui uma contradição na

³¹⁶ Citando o preâmbulo do DL n.º 39/2008, de 07.03.

³¹⁷ A partir do mesmo diploma, fazendo referência ao n.º 1 do art. 45.º.

³¹⁸ Nos aldeamentos turísticos, pelo menos 50% das unidades de alojamento deviam ser afetas à exploração turística do empreendimento (cf. art. 27º do DR n.º 14/99, de 14.08;

³¹⁹ Acerca da exploração dos conjuntos turísticos é importante referir que “os empreendimentos turísticos que o integram podem ser explorados por diferentes entidades, que respondem directamente pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares [e] (...)”

forma encontrada de compatibilizar duas situações que, por natureza, não deveriam coexistir, ao admitir-se a ocupação permanente dos proprietários de uma unidade de alojamento (moradia ou apartamento), quando esta é considerado um alojamento afeto à exploração turística e, por isso, utilizado temporariamente³²⁰. Mas essa contradição é atenuada por dois motivos: o primeiro refere-se ao facto deste novo RJET ter revogado a possibilidade de desafetar unidades de alojamento da exploração turística, para evitar situações que ocorreram no passado, nomeadamente, o desenvolvimento de aldeamentos turísticos aos quais lhes foi concedida a desafetação para fins turísticos mas que, em muitos casos, acabaram por vir a ser reconvertidos em zonas habitacionais; o segundo motivo prende-se com o facto da exploração turística implicar um conjunto de direitos, obrigações e encargos, independentemente, do regime disponível.

Com efeito, os particulares optam por um dos regimes disponíveis, admitindo que as unidades de alojamento estão permanentemente em regime de exploração turística, materializado mediante um contrato de exploração. Portanto, pode ser um regime que se pode designar de “livre” em que o particular compra para utilização plena da moradia ou apartamento com a possibilidade de fruir dos equipamentos e serviços do empreendimento. Neste caso, os proprietários assumem o papel de utentes. Em alternativa, o regime “turístico”, em que os proprietários têm como expectativa obter um retorno em função do seu investimento, cedendo a sua propriedade, parte do ano, a exploração turística, participando nos resultados da mesma. Aqui, os particulares assumem o papel de “utente investidor”.³²¹

A aquisição de um lote ou fração implica ao proprietário ficar sujeito a um conjunto de normas específicas resultantes da vocação turística do empreendimento, desde a sua construção até à sua gestão, previamente fixadas em regulamento³²². Por exemplo, na compra de um lote para construção de uma moradia, o proprietário fica sujeito aos projetos de arquitetura previamente aprovados e estabelecidos em alvará de loteamento e tem de construir em conformidade, para garantir a qualidade e a coerência do produto urbanístico. A realização de obras de alteração ou conservação, a título particular, não são sequer permitidas.

A gestão das frações imobiliárias está vinculada ao regime da propriedade horizontal (art. 53º). Nestes termos, é celebrado um contrato de exploração turística entre cada proprietário e a entidade exploradora onde são previstos os termos da exploração turística das unidades de alojamento, a participação dos proprietários nos resultados da exploração da unidade de alojamento, bem como, as regras da sua utilização (n.º 4 do art. 45.º). Os titulares não podem explorar diretamente as unidades de alojamento ou comprometer a sua utilização para

“o funcionamento das instalações e equipamentos e os serviços de utilização comum obrigatórios, nos termos da classificação atribuída e do título constitutivo, são da responsabilidade da entidade administradora do conjunto turístico (resort)” (cf. n.º 3 e 4 do art. 44.º do RJET).

³²⁰ No anterior regime, era concedido o direito dos proprietários das unidades de alojamento afetas à exploração turística de as utilizarem em proveito próprio por um período não superior a 90 dias em cada ano, nos termos estabelecidos em contrato celebrado entre estes e a entidade exploradora (cf. art. 27.º do DR 14/99, de 14.08.).

³²¹ Em ambos os casos, é celebrado um contrato de exploração turística (título jurídico) entre proprietário e entidade exploradora, onde são estabelecidos os termos, as condições da exploração, incluindo a divisão das receitas, caso se aplique.

³²² O regulamento da administração interna dos conjuntos turísticos estipula as regras no que se refere à conservação, fruição e funcionamento das instalações, equipamentos e serviços de exploração turística e de uso comum, bem no que se refere aos direitos, obrigações, critérios de repartição dos respetivos encargos e relações entre proprietários, e entre estes e a administração.

fins turísticos, ou seja, encontram-se impedidos de celebrar contratos de arrendamento ou constituir direitos de habitação. A utilização do alojamento deve, antes obedecer, aos termos fixados no referido contrato cedendo, a favor da entidade exploradora, a responsabilidade de “assegurar que [as unidades de alojamento] *permanecem a todo o tempo, mobiladas e equipadas em plenas condições de serem locadas para alojamento a turistas e que nelas são prestados os serviços obrigatórios da categoria atribuída ao empreendimento turístico*” (cf. art. 45°).

Se, no limite, o proprietário da unidade de alojamento pretender a sua utilização ao longo de todo o ano, ainda assim se encontra em exploração turística, pois os proprietários fruem do direito aos serviços obrigatórios da categoria dos empreendimentos que integram o *resort* onde se encontra integrada a sua unidade de alojamento, o qual é assegurado pelo pagamento da prestação periódica, dos serviços obrigatórios respeitantes à categoria do empreendimento turístico³²³. Estas e outras especificações são também estabelecidas num título constitutivo, um documento regulatório do empreendimento turístico quando este é detido por diversos proprietários, elaborado pelo promotor ou pelo titular da autorização de utilização para fins turísticos³²⁴.

O pagamento da prestação periódica, paga pelos proprietários do lote ou fração, também é fundamental para assegurar a manutenção do *resort*, por ser aplicada nas despesas de conservação e funcionamento do empreendimento, incluindo das unidades de alojamento, das instalações e equipamentos comuns e dos serviços de utilização comuns do empreendimento (art. 56°).

Portanto, entendemos que este novo modelo de exploração procurou ajustar-se ao fenómeno do turismo residencial, com o propósito de incentivar a fixação de novos residentes em Portugal, neste caso particular, integrado em *resorts*, em estreito alinhamento com a política setorial do turismo. Mas reconhecemos o esforço da tutela do turismo em equilibrar os dois pratos da balança: por um lado, a intenção de contrariar situações do passado assentes nos modelos perversos da atividade imobiliária inserida em empreendimentos de vocação turística e que contribuíram para uma má imagem do *resort* e, por outro, manter o modelo de financiamento baseado na alienação de frações mais vantajoso e célere do que o modelo tradicional baseado na hotelaria, permitindo aliviar o exigente investimento realizado na construção do empreendimento e diminuir o esforço financeiro dos promotores.

³²³ Acresce o pagamento da prestação periódica paga pelos proprietários do lote ou fração que tem, fundamentalmente, como objetivo fazer face “às despesas de manutenção, conservação e funcionamento do empreendimento, incluindo as das unidades de alojamento, das instalações e equipamentos comuns e dos serviços de utilização comuns do empreendimento, bem como remunerar a prestação dos serviços de receção permanente, de segurança e de limpeza das unidades de alojamento e das partes comuns do empreendimento” (art. 56°).

³²⁴ A aprovação do título constitutivo é indispensável antes da celebração de qualquer contrato promessa de compra e venda ou da venda definitiva de frações autónomas. Mais, o título constitutivo define, a identificação da entidade exploradora, a identificação e descrição dos vários empreendimentos turísticos, dos estabelecimentos ou instalações e equipamentos de exploração turística que o integram, respetivo valor e fim; a composição do empreendimento (equipamentos e infraestruturas); serviços prestados; menção das fases de construção do empreendimento, caso se aplique; o montante da prestação periódica devida pelos proprietários, respetivos deveres das partes.

Esta geração de *resorts* foi promovida por um alinhamento das políticas públicas que se adaptou à dinâmica de crescimento do mercado. Apesar do *resort* integrado constituir um nicho de mercado, foi promovido a produto turístico estratégico nacional, vinculado ao turismo residencial, no PENT. Estas ações estenderam-se à política de ordenamento do território, na regulação da espacialização de *resorts* integrados, através dos PROT. Apesar dos assentamentos turísticos terem sido projetados num contexto doutrinário voltado para o desenvolvimento sustentável, foram criados vários mecanismos que subverteram os seus princípios, provocando efeitos contraditórios inerentes à territorialização das áreas turísticas: o regime de exceção criado para empreendimentos turísticos que possibilita operações de loteamento em solo rústico, admitindo a urbanização em áreas sensíveis como zonas costeiras e áreas classificadas; o estatuto PIN e respetivas prerrogativas são exemplos paradigmáticos. As ações também se estenderam à regulação turística, com a publicação de um novo RJET. O turismo residencial é assumido na noção de *resort*, mas este incorpora um novo paradigma de exploração turística no sentido de condicionar os efeitos perversos da lógica imobiliária.

A crise económica e financeira despoletada num período do qual dezenas de projetos em diferentes fases de desenvolvimento estavam em curso. A forte quebra na venda do produto imobiliário e as perdas da banca provocaram dificuldades económicas para os promotores que resultaram no surgimento de passivos territoriais do turismo. Estes passivos são a face mais expressiva da fragilidade do sistema económico e político no qual assentou a produção do *resort*.

Mas a crise constituiu também uma oportunidade para reconfigurar a estratégia vigente da política económica do turismo no âmbito da promoção do *resort*. Começou com a revisão dos objetivos do PENT, da reconfiguração do produto turístico estratégico nacional “*resorts* integrados e turismo residencial” que vê cair a referência a estes espaços de lazer e turismo fechados sobre si próprios, cuja imagem se encontrava danificada; da aprovação do novo referencial estratégico, a ET2027 que consolida esta viragem no sentido de apostar no crescimento da procura através da criação de mecanismos e no lançamento de linhas de ação para este efeito (parcerias, promoção turística, programas da política fiscal); da maior flexibilização nos critérios a observar no desenvolvimento de *resorts*, nos termos estabelecidos no RJET, etc.

Adaptando a tríade conceptual do *resort*, esta segunda geração reflete o reconhecimento do turismo residencial inserido em *resorts* integrados enquanto produto turístico estratégico nacional. O turismo residencial pelas condições apazíveis que Portugal reúne para a aquisição de uma segunda-residência pelo mercado interno e externo e pela contribuição que exerce no efeito multiplicador do turismo. Os *resorts* integrados, por projetarem atributos prezados por um segmento de mercado, designadamente de origem estrangeira e pelo facto de serem promovidos como um produto integrado que reúne um produto imobiliário de qualidade, uma oferta complementar de equipamentos e de serviços, associados a uma envolvente atrativa. Do ponto de vista das políticas à escala nacional verifica-se toda uma montagem de uma conceção estratégica macroeconómica que se foi firmando de forma progressiva, primeiro focada na oferta, incentivando o investimento e, que por força da crise, se adaptou, apostando depois na procura. Esta atuação tem-se revelado fundamental na prossecução

de um enquadramento favorável para o desenvolvimento de *resorts*, em particular ao nível do escoamento do produto imobiliário dos projetos afetados pela crise.

Verificou-se mais uma vez, a consolidação do modelo de financiamento baseado na comercialização do produto imobiliário para fazer face aos encargos da construção e da gestão do empreendimento por ser mais vantajoso e mais seguro para o promotor. Mas foram introduzidas novas disposições na regulação turística para evitar o “*ciclo turístico destrutivo*” (e.g. o fim da desafetação turística, a exploração turística de todas as unidades de alojamento). Patuleia adaptou esta expressão da autoria de Plog [1974] em que o turismo, numa primeira fase, é atraído pelas condições do território enquanto recurso turístico, mas que acaba por destruir os atributos atrativos. Na mesma lógica, as urbanizações turísticas assentes exclusivamente no negócio imobiliário desenquadradas de uma estratégia de desenvolvimento turístico, representam um *tipo de turismo* perverso e com impactes significativos para os territórios a vários níveis (Patuleia *in* Silva e Umbelino, 2017).

Ao contrário dos *resorts* históricos, a dimensão urbanística desta geração reflete as condições de localização, estrutura e organização estabelecidas em vários instrumentos normativos, desde a regulação turística à normativa do planeamento urbano e territorial através dos seus vários instrumentos e disposições legais organizados num coerente sistema de gestão territorial.

6. ÓBIDOS, UM TERRITÓRIO EM *MODO DE ESPERA*



Capa do Capítulo 6. *Em modo de espera*
Foto da autora (março, 2019)

Nos capítulos anteriores, analisámos a génese e desenvolvimento de duas gerações de *resorts* em Portugal através da evolução das políticas públicas do turismo e do ordenamento do território. Neste capítulo, ampliamos a escala do mapa para avaliar como é que estes processos se traduziram no território. Enquadrado no âmbito da disciplina da morfologia urbana, analisamos o processo de urbanização turística do município de Óbidos que incorpora várias unidades de análise representativas de momentos-chave de ocorrência de produção e desenvolvimento do *resort*.

Apresenta-se, em primeiro lugar, um enquadramento territorial do caso de estudo e das várias unidades de análise; o seguinte descreve e fundamenta a evolução da ocupação turística, atendendo aos fatores que condicionaram e determinaram a génese e o desenvolvimento dos empreendimentos, em particular pela via dos instrumentos de planeamento; o terceiro ponto procura analisar a condição urbano-territorial da área de estudo do ponto de vista da forma; enquanto o quarto baseia a sua leitura na condição urbanística de cada empreendimento para, em conjunto, obtermos resultados que nos ajudam a entender a lógica de ocupação deste troço do litoral de Óbidos e, por último; analisamos a componente da gestão e do funcionamento do *resort*³²⁵.

³²⁵ Cf. O registo fotográfico que acompanhou o trabalho de campo no Apêndice VI.

6.1. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL

Este primeiro contacto com o território observado dá-nos a atual posição do município de Óbidos na dinâmica regional orientada para as questões do turismo e apresenta a área de estudo e os respetivos empreendimentos. A análise da forma não se limita ao objeto construído, mas antes ao seu processo de produção, considerando, por um lado, a sua génese normativa e programática e, por outro, os seus efeitos às escalas urbano-territorial e urbanística. Este enquadramento que se circunscreve espacialmente de forma progressiva revela-se essencial para a compreensão do contexto territorial do nosso objeto de estudo³²⁶.

Com uma área total aproximada de 142 Km² e uma frente costeira com quase 7 km, o município de Óbidos confina com os municípios de Caldas da Rainha, Lourinhã, Bombarral e Peniche e pertence à região Oeste³²⁷. Esta região tem sido alvo de significativas e rápidas dinâmicas territoriais nas últimas décadas, muito influenciadas pela sua posição geográfica que favorece relações de proximidade, preferencialmente a sul, com a Região de Lisboa e, de modo particular, com o arco funcional que irradia da capital decorrente da sua importância a nível económico, tecnológico e cultural³²⁸. O comportamento empresarial e social da região reflete essa relação de proximidade a vários níveis, nomeadamente, na intensificação dos movimentos pendulares, no número crescente de atividades deslocadas e no aumento da procura de segunda residência, onde as acessibilidades têm uma importância relevante. Óbidos beneficia de uma posição territorial reforçada no contexto regional traduzida, em parte, pela centralidade decorrente da interseção dos principais acessos rodoviários da região: a A8 (ligação Lisboa / Porto), A15 (Santarém) e o IP6 (Peniche) cujos nós convergem na proximidade da vila de Óbidos, potencializando o incremento de empreendimentos estruturantes a nível turístico e empresarial, com especial enfoque para as indústrias criativas (parque tecnológico de Óbidos)³²⁹.

Até princípios da década de 2000, a estratégia de promoção turística municipal confinava-se à vila de Óbidos e à sombra do seu património arquitetónico. A redefinição da estratégia municipal iniciada a partir de 2001 promoveu uma mudança do ponto de vista turístico que tem sido mantida até hoje ao alargar a intervenção a novos tempos e a novos espaços do concelho agregada à realização de importantes eventos. Estes eventos,

³²⁶ Como complemento deste enquadramento, foi definida uma ficha informativa síntese para cada resort que sistematiza um conjunto de parâmetros descritivos e gráficos com a finalidade de obter um retrato uniforme de cada assentamento turístico. Estas fichas podem ser consultadas nos Apêndices I a V.

³²⁷ O Oeste corresponde a uma NUT III da região Centro (NUT II).

³²⁸ A região Oeste tem uma área aproximada de 2200 km² repartida por 12 concelhos: Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras.

³²⁹ As condições vantajosas de acessibilidade tem contribuído para uma maior pressão urbanística e imobiliária que se tem manifestado com o aparecimento de novas áreas urbano-turísticas e turísticas quase sempre associadas a golfe na faixa litoral. Esta dinâmica é particularmente intensa no concelho de Óbidos, embora surjam pretensões para o desenvolvimento de empreendimentos em vários pontos do litoral da região.

alguns com alcance internacional, vieram reforçar a capacidade atrativa de Óbidos, colocando-o no mapa turístico nacional³³⁰.

A população do município de Óbidos tem evoluído de forma mais favorável em comparação com o Oeste, explicado pelo saldo migratório que permite compensar as perdas do saldo natural. Entre 2001 e 2017³³¹, verificou-se uma taxa de variação populacional de 7.7% no concelho (assumindo 11 709 residentes previstos em 2017), enquanto no Oeste, a variação é de 5.3% (339 824, em 2001 para 357 709 residentes previstos em 2017). Dentro do mesmo registo, aproveitando os dados previsionais de 2017, o município de Óbidos registou um aumento de 48% do total de alojamentos clássicos, o que, desde 2001, se traduziu em termos absolutos num aumento de 6 203 para 9 176 alojamentos, realçando que o crescimento foi bem mais expressivo na primeira década do milénio. A atratividade do concelho também é justificada pela variação do número de alojamentos familiares clássicos de uso sazonal / segunda residência que cresceu numa década 104%, passando de 1612 alojamentos em 2001 para 3288 alojamentos em 2011, enquanto a taxa de variação a nível regional foi de apenas 27%.

Em 2017, o município de Óbidos concentrava 15% da capacidade total de alojamentos a turistas da região Oeste. O peso da oferta torna-se mais expressivo quando se trata da capacidade de alojamentos turísticos, ou seja, daqueles que são afetos exclusivamente a empreendimentos turísticos, excluindo o número de camas ao nível do alojamento local (17%). Se analisarmos a capacidade de alojamento turístico por 1000 habitantes, Óbidos concentrava mais de cinco vezes do valor da região, associando-se a um tipo de oferta de qualidade, dado que 85% do universo está classificado entre as 4 e 5 estrelas, enquanto na região, o valor era de 32%. Ao nível da procura, a evolução do número de dormidas também é revelador da atratividade do concelho. Considerando que, em 2001 se registaram 30 736 dormidas, em 2017, o número de dormidas atingiu o valor impressionante de 240 959 dormidas, ou seja, uma taxa de variação de 684%, bem superior à variação registada na região (179%) que também tem aumentado a sua capacidade atrativa (Tabela 16).

A área de estudo corresponde a uma unidade territorial que, não só reúne os assentamentos turísticos alvos de uma análise morfológica detalhada, como também permite estabelecer várias relações que se ajustam ao modelo de investigação proposto. A definição dos limites desta macroescala conforma-se com um território apropriado e organizado em função do turismo residencial e do golfe que tem evoluído desde a década de 60 do século XX até aos dias de hoje.

³³⁰ Mercado Medieval, Festival Internacional do Chocolate, Folio, etc. Ver mais em: [HTTP://WWW.OBIDOS.PT/](http://www.obidos.pt/).

³³¹ Os dados de 2017 referem-se a estimativas calculadas pelo INE (Estimativas da População). Embora os dados não sejam definitivos, consideramos que são suficientes para dar um retrato atual fiável do município, permitindo uma maior coerência face aos restantes indicadores apresentados do ponto de vista turístico (a alternativa seria a utilização dos dados censitários de 2011).

INDICADORES TURÍSTICOS (2017)		ÓBIDOS	OESTE
Capacidade total de alojamento a turistas por área territorial	Capacidade de alojamento em ET (camas/utentes)	3196	18 326
	Capacidade de alojamento em AL (camas/utentes)	3561	25 263
	Capacidade de alojamento em ET e AL (camas/utentes)	6757	43 595
Capacidade de alojamento a turistas por 1000 habitantes	N.º camas/utentes em ET por 1000 hab.	271.49	50.53
	N.º utentes em AL por 1000 hab	302.5	69.65
	N.º camas/utentes em ET e AL por 1000 hab	573.99	120.18
Qualidade da oferta em empreendimentos turísticos	% de camas em ET de 4* e 5*	85.45%	32.37%
Dormidas	N.º de dormidas em alojamentos turísticos	240 959	1 198 820

Tabela 16 - Breve retrato do município de Óbidos no contexto da região Oeste
 Fonte dos dados: SIGTUR e INE (2017).

Com aproximadamente 2.411 ha e com uma profundidade em direção ao interior que varia entre 1.8 e 4 km, os limites desta unidade territorial percorrem toda a área costeira de Óbidos, abrangendo a margem esquerda e o braço do Bom Sucesso da Lagoa de Óbidos, passando pelos limites a sul do Bom Sucesso Resort até à Praia d'el Rey, fechando a poente ao longo do limite de concelho. Trata-se de um território com importantes valores naturais, em especial na orla costeira e nas áreas sob a influência direta da Lagoa de Óbidos. Antes da construção dos primeiros empreendimentos, o povoamento resumia-se a alguns casais que se caracterizavam pelo seu carácter disperso e de baixa densidade, nomeadamente os Casais dos Covões, junto à linha de costa e o Vale Benfeito, associados ao cultivo de pequenas parcelas agrícolas. A coincidência da presença de propriedades de grande dimensão e a fraca aptidão dos solos explicam o domínio da mancha florestal em detrimento de outros tipos de ocupação. Este contexto alterou-se com o processo de urbanização despoletado em finais da década de 60 transformando profundamente a paisagem.

A área de estudo assume uma maior complexidade que enriquece a análise por concentrar diversas realidades, fruto da evolução das dinâmicas da urbanização e das novas formas de lazer, assim como do processo de planeamento urbanístico que em conjunto, se refletem no processo de produção e desenvolvimento do *resort*. Nestes termos, a Praia d'el Rey é representativa da primeira geração de *resort*, o Bom Sucesso Resort, o Royal Óbidos e o West Cliffs correspondem à segunda geração e incluímos, ainda o aldeamento turístico das Quintas de Óbidos conforme já foi explicado no ponto 4.3. do Capítulo 4 (Figura 55).

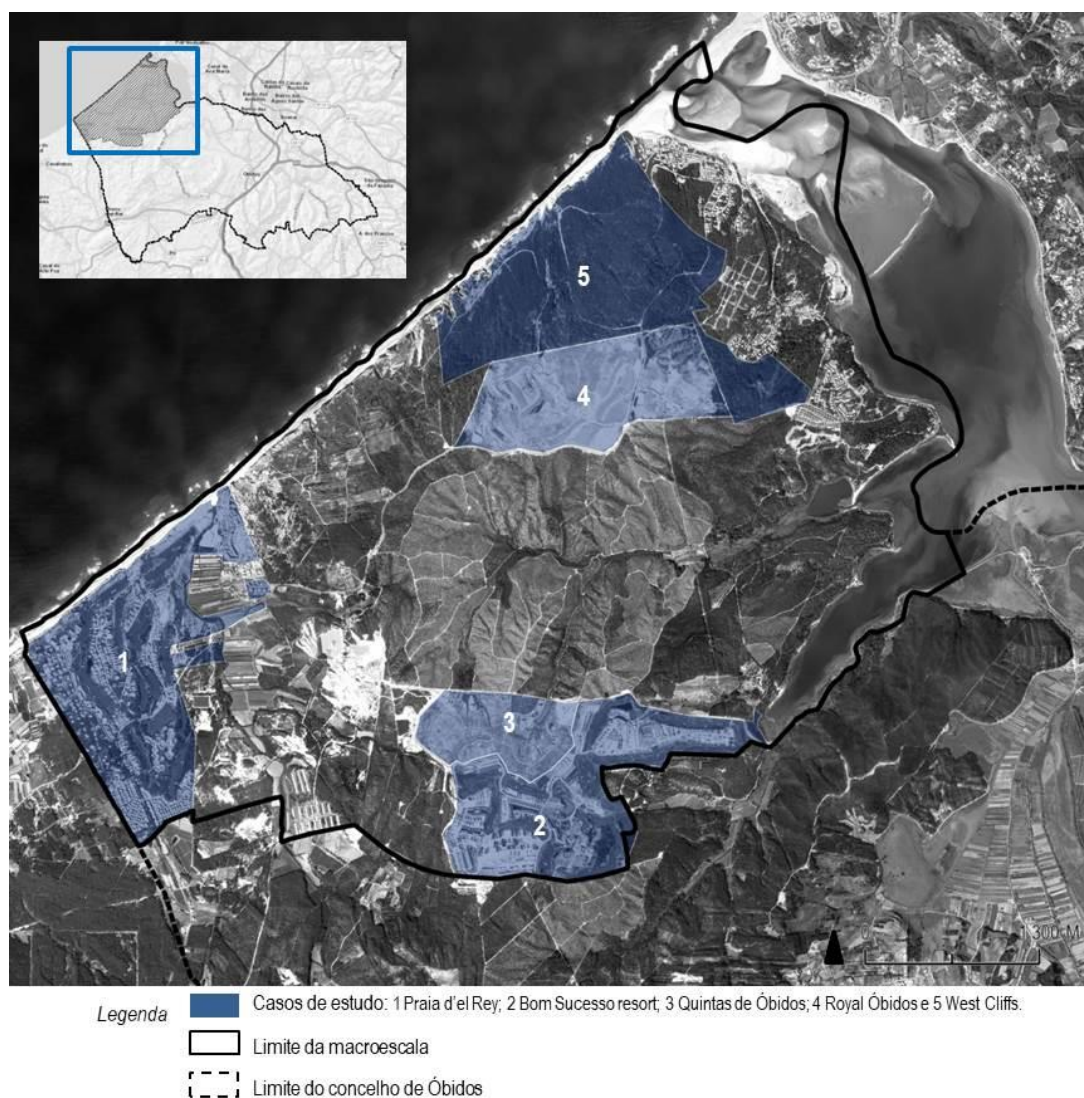


Figura 55 – Enquadramento territorial dos casos de estudo
 Fonte: Elaboração própria, a partir de ESRI, Arrgis, basemaps (2019).

6.2. EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO TURÍSTICA E PLANEAMENTO TERRITORIAL

Este ponto centra-se nos fatores explicativos da forma através da análise das relações entre a evolução da ocupação turística na faixa costeira de Óbidos e o planeamento territorial. A narrativa da evolução da ocupação turística divide-se em dois tempos compatibilizando-se com a escala temporal e tipológica do *resort* apresentada nos capítulos anteriores. O primeiro período tem início na década de 60 que testemunha a intenção de implantar grandes urbanizações turístico-imobiliárias, até à publicação do PDM de Óbidos, em 1996. O segundo período dá continuidade ao processo de desenvolvimento urbano-turístico com a promoção de empreendimentos que configuram uma segunda geração de *resorts*. Adicionámos uma terceira parte focada na alteração ao PDM de Óbidos (2013) que, apesar de não ter produzido efeitos práticos no território, representa o enquadramento normativo vigente apoiado numa qualificação do território sustentada pela implantação de mais investimentos em *resorts* (Figura 56).

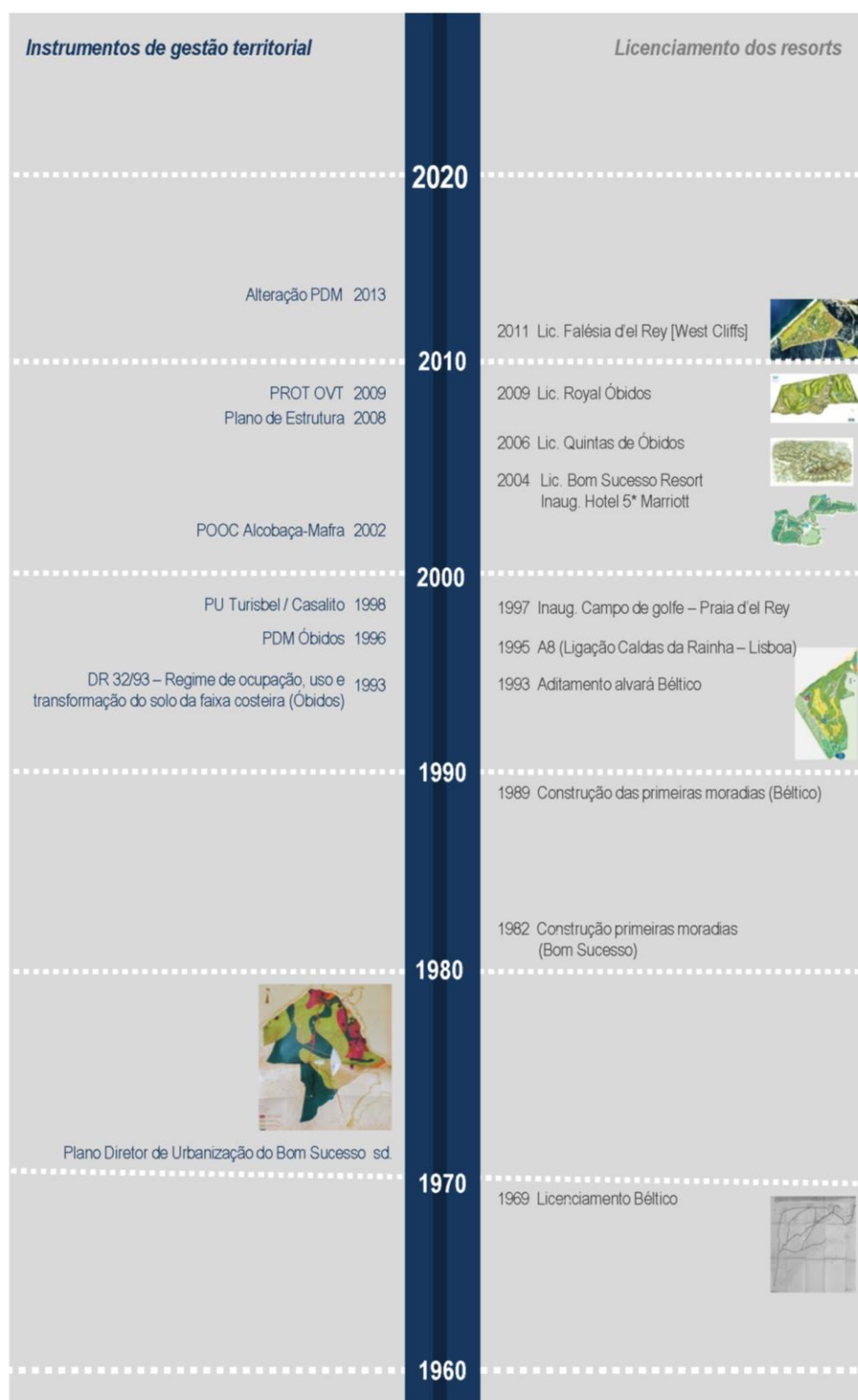


Figura 56 – Linha cronológica da ocupação turística
Fonte: Elaboração própria.

Cruzando o início da narrativa histórica da ocupação turística em Óbidos, são perceptíveis as semelhanças com a génese de outros empreendimentos atualmente consolidados que surgiram a partir da década de 60, nomeadamente no Algarve e na Península de Tróia. Todavia, no decurso do tempo, vários fatores colidiram com o desenvolvimento previsto de dois projetos estruturantes, nomeadamente, o do Bom Sucesso e o da Praia d'el Rey que importa aqui descrever para compreender a situação presente.

O interesse pela área costeira do concelho de Óbidos para o desenvolvimento deste tipo de projetos remonta a finais da década de 60 do século XX quando investidores, provenientes do Congo Belga, adquiriram várias parcelas de terrenos de grande dimensão ao longo da costa, a maioria pertencentes à Quinta do Bom Sucesso. Os dois projetos, vinculados à afirmação do turismo balnear e do lazer por excelência, desenvolveram-se em duas extensas propriedades junto à costa: o primeiro foi promovido pelo grupo luso-belga Turisbel, Empreendimentos Turísticos S.A. junto à lagoa de Óbidos, numa área que ascendia aos 800 ha e que é hoje ocupada por várias operações de loteamento de baixa densidade onde prevalecem segundas residências; o segundo foi promovido pelo grupo Báltico, Empreendimentos Turísticos S.A.R.L. situado em Vale de Janelas com aproximadamente 201 ha designado por Praia d'el Rey³³².

O desenvolvimento destas grandes urbanizações de turismo e lazer ocorreu num período em que a cobertura de infraestruturas era reduzida e pouco qualificada e as questões de ordem ambiental não eram suficientemente integradas no planeamento dos empreendimentos (Carvalho e Martins, 2016; Cavaco e Martins, 2014). À semelhança de outras urbanizações situadas no Algarve, as redes locais foram adaptadas, através de intervenções na rede viária municipal para qualificar o acesso direto ao empreendimento. O promotor do Bom Sucesso atesta a escassez e as características dos acessos existentes que não satisfaziam as necessidades futuras, levando a propor a requalificação da EM 573 e a construção de uma variante na localidade Vau, exterior ao aglomerado habitacional³³³. Do ponto de vista das acessibilidades inter-regionais é-lhes reconhecida a sua importância e potencial por se encontrarem relativamente a uma curta distância, realçando a proximidade a Lisboa e ao aeroporto e a construção da estrada Atlântica, designação que foi dada a uma estrada turística projetada ao longo da costa desde o Minho ao Algarve, prevendo a travessia da Lagoa de Óbidos. Mas por vários condicionamentos, estes dois projetos estruturantes não foram concretizados segundo os moldes iniciais.

A urbanização do Bom Sucesso foi projetada num plano de conjunto - o *Plano Director de Urbanização do Bom Sucesso* (s.d.)³³⁴ com vista à criação de um núcleo residencial para fins turísticos com uma capacidade

³³² Com base na entrevista realizada a 08.10.2013 à administração da Praia d'el Rey.

³³³ Com base no processo de licenciamento. A estrada proposta viria a ser construída em meados da década de 2000.

³³⁴ Durante a fase de recolha de dados, só foi possível aceder ao Plano Diretor de Urbanização do Bom Sucesso elaborado pela Turisbel que consta nos arquivos da Direção-Geral do Território. Não temos presente a data de elaboração deste plano, mas arriscamos que tenha sido realizado no decurso da década de 70. Não foram encontrados registos que atestassem a elaboração de um plano desta natureza para Vale de Janelas por parte do grupo Báltico, mas acreditamos que tenha existido, dado que era um procedimento comum aplicado a casos semelhantes. Por este motivo, as considerações seguintes estão condicionadas pela falta de dados que poderiam

máxima de 20 000 pessoas, o que representaria o dobro da população residente no concelho, que se cifrava nos 10 538 habitantes, nos Censos de 1981. A propriedade sobre a qual incidia o projeto apresentava, na época, características naturais e paisagísticas de reconhecível valor dada a proximidade ao Oceano Atlântico e à Lagoa de Óbidos, não existindo aglomerados na margem esquerda da Lagoa de Óbidos, tirando alguns pequenos casais (Casal da Lapinha, Casalinho, Casal das Ferrarias e Casal da Galiota). O solo, essencialmente arenoso, apresentava, em termos de ocupação, grandes áreas de dunas, mato, pinhais, eucaliptais e cultura arvense.

O plano delimitou três zonas diferenciadas em função das respetivas características geológicas, topográficas, climáticas e paisagísticas que foram observadas na organização proposta dos núcleos residenciais: (i) a *Faixa Atlântica* que se estendia do extremo poente da propriedade até à embocadura da Lagoa de Óbidos, considerando uma profundidade de 200 metros da linha de costa para o interior. A partir da linha das arribas o coberto vegetal era ocupado por mato baixo, ponteados por pequenas manchas de pinheiros e destacavam-se dois vales que cortavam a faixa na direção norte-sul, dando origem a duas aberturas sobre a praia, consideradas aptas para a implantação das futuras edificações, assim como no extremo Norte, após a linha das arribas, junto à embocadura da lagoa; (ii) a *Zona Interior* marcada pela crista das maiores elevações, entre as cotas 95-100, com uma orientação aproximada norte-sul que determinava duas vertentes principais, uma para poente e outra para nascente oferecendo linhas de vistas diferenciadas sobre o Atlântico e a lagoa e; (iii) a *Zona Marginal da Lagoa* que abrangia a margem esquerda da Lagoa de Óbidos, desde o limite sul da propriedade até ao oceano, oferecendo as condições mais propícias para o desenvolvimentos dos principais núcleos habitacionais e equipamentos de recreio aliadas às condições naturais de elevado valor paisagístico. O espelho de água natural da lagoa constituía a âncora de interesse lúdico de todo o complexo turístico, quer como apoio à prática desportiva ou simplesmente de recreio, com a vantagem de que este aproveitamento das condições naturais se estendia até ao mar, beneficiando da praia natural.

O esboço do plano previa uma ocupação habitacional que rondava os 500 ha e propunha para os restantes 300 ha, zonas verdes e de reserva. Foram propostos núcleos prevendo a construção de “*moradias unifamiliares, blocos habitacionais, hotéis, restaurantes, casino, clubes, instalações desportivas e outras edificações para serviços, incluindo a criação de centros cívicos e comerciais*” e ainda um campo de golfe (PDU Bom Sucesso, sd). A complexidade e dimensão do projeto obrigavam a uma execução faseada (Tabela 17 e Figura 57).

Nesse mesmo período, numa localização no extremo oposto, foi projetado o empreendimento Praia d’el Rey. Não foi possível confirmar se existiu um plano de urbanização, à semelhança daquele que foi realizado para o Bom Sucesso, e os poucos elementos recolhidos dessa época referem-se ao alvará de loteamento n.º 51, de 03.10.1969 que cobria todo o empreendimento.

robustecer uma análise processual e morfológica destes dois empreendimentos, em particular o do Bêltico, dado que só tivemos acesso escassos elementos do processo de licenciamento disponibilizado no Município de Óbidos.

Usos	ÁREA (HA)	DENSIDADE MÉDIA HAB./HA	HABITANTES
Hotéis de luxo e médios (2 e 10 unidades, respetivamente)	15	180	2700
Apartamentos e hotéis económicos	50	205	10260
Alojamentos individuais	337	17.7	5960
Campos de férias	14	77	1080
Equipamento desportivo misto	72.2	-	-
Equipamento desportivo de praia	4.6	-	-
Zonas verdes e de reserva	285.2	-	-

Tabela 17 - Bom Sucesso - Proposta de ocupação

Fonte: Plano Director de Urbanização do Bom Sucesso (Turisbel, [s.d.]).



Figura 57 – Bom Sucesso – Planta de zonamento

Fonte: Plano Director de Urbanização do Bom Sucesso (Turisbel, [s.d.]).

O prazo previsto para concluir as obras de urbanização e de edificação era de 25 anos, a realizar de forma faseada. A intervenção calculava a construção de vários hotéis, um parque residencial, constituído por 5.000 alojamentos diversificado em termos de tipologia do edificado (moradias unifamiliares e em banda e blocos de apartamentos) e orientado para vários segmentos de mercado (alojamentos económicos, médios e de luxo), equipamentos desportivos de praia e mistos, onde se incluía um “parque para cavalos” e um campo de golfe, zonas verdes, zonas de cultivo e viveiros e zonas de reserva. Os espaços públicos e os equipamentos, tais

como, “*posto de turismo, estação correios, telégrafos e telefones, estação de bombeiros, escolas, posto de socorros, GNR, polícia de segurança pública, e outros,*” construídos pelo promotor, faziam parte do pacote de cedências ao domínio público e privado do Município de Óbidos.

O desenho urbano organizava-se numa malha de lotes de média densidade destinada à construção de moradias unifamiliares e plurifamiliares que podiam chegar a um máximo de 3 pisos, aproveitando a área restante para jardins e piscina privativa. A malha, dividida por secções pelo seu dimensionamento e tipologia de edificado, era unida por uma estrutura vertebrada e hierárquica da rede viária. Os lotes de maior dimensão destinados a moradias de luxo foram desenhados ao longo da costa abrindo para um corredor que limitava a propriedade a poente e que confinava a nascente com o campo de golfe que, por sua vez, fazia a transição para a zona central da urbanização que se destacava pela densidade da malha urbana. Os hotéis e equipamentos turísticos distribuíam-se em linha ao longo da costa. Ainda longe das metas de conservação ambiental, as intervenções muito próximas da linha de costa, não consideravam o risco nem os efeitos adversos do ponto de vista ambiental da edificação em áreas sensíveis como arribas ou dunas (Figura 58).

A fórmula aplicada baseava-se, portanto, num modelo de urbanização que, apesar de incluir uma oferta vocacionada para o turismo, evidenciava-se pelo peso da componente imobiliária.

Os dois complexos turísticos arrancaram com as obras de urbanização e procederam à construção das primeiras habitações. No Bom Sucesso, foi dada prioridade à Zona Marginal da Lagoa. Aproximadamente no início da década de 70 assistiu-se à construção das primeiras moradias isoladas em pleno sistema dunar³³⁵. Na Praia d’el Rey, as primeiras edificações são construídas após o 25 de Abril.

Diversos fatores externos viriam a alterar o decurso dos projetos: a instabilidade económica e política que o país atravessava na sequência da revolução de abril, mas também a previsão da instalação de uma central nuclear próximo da localidade de Ferrel (Peniche) numa área confinante com a Praia d’El Rey, que ditaria o fim de qualquer interesse por parte de um eventual comprador³³⁶. Em conjunto, estes fatores contribuíram para uma retração do investimento.

³³⁵ Desta situação resultaram vários litígios entre a Câmara Municipal e proprietários ao longo da década de 2000. Os proprietários que adquiriram lotes mais próximos da Lagoa de Óbidos (Bairro 10) mas que não iniciaram edificação, assistiram à extinção dos seus direitos aquando da deliberação da caducidade do loteamento em 23-01-1980 ao abrigo do artigo 24.º do DL n.º 289/73, de 06.06, levando à cessação dos efeitos jurídicos do ato de licenciamento da operação de loteamento. Vieram depois os Decretos-lei n.º 93/90 de 19.03 e 32/93 de 15.10, e vastas áreas onde outrora se perspetivava a edificação, por estar nas arribas do mar foram incluídas na REN incluída na faixa costeira. O PDM e PU Turisbel/Casalito, que se lhe seguiram tiveram que proibir as construções nestas zonas. In. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo 0663/03, de 18.02.2004, [em linha] <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/32bf3649246992be80256e4c00595179?opendocument&expandsection=1>, acedido em 02.07.2015.

³³⁶ A 15.03.1976, a população de Ferrel, com o apoio das populações dos concelhos vizinhos, protagonizaram uma demonstração de descontentamento perante a intenção de se instalar uma central nuclear próxima do lugar que fez o Governo recuar da decisão.

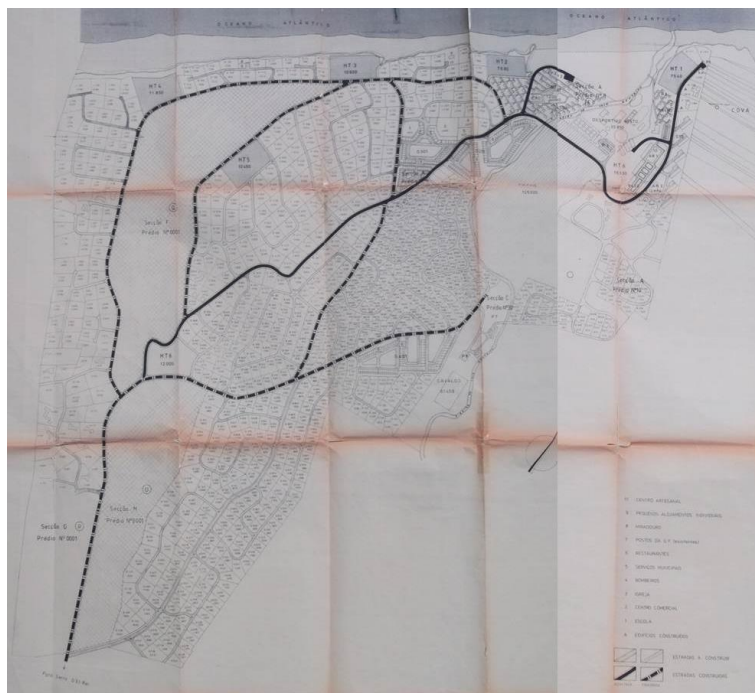


Figura 58 – Primeiro projeto urbano da Praia d'el Rey
Fonte: Loteamento n.º 51, de 03.10.1969.

Alguns investimentos viriam a ser retomados ao longo da década de 80, mas as obras realizadas ficaram muito aquém do anunciado, tendo-se limitado à construção de ínfima parte do prenunciado. Na urbanização do Bom Sucesso, até à publicação do PU Turibel/Casalito, em 1998, foi licenciada a construção de 86 moradias em 123 lotes, que constituíam os chamados Bairros 5, 7, 8 9 e 10 localizados junto à foz, o que corresponde a 70% do total de construção de moradias previsto para o local. Foram ainda construídas habitações resultantes da aprovação de vários loteamentos na década de 80³³⁷.

Na Praia d'el Rey foram edificadas moradias isoladas em cerca de 30 lotes que integravam a “fase A” (corredor a poente da propriedade), alguns blocos de apartamentos, um complexo com restaurante e piscinas junto ao acesso à praia, assim como a escola, o único equipamento público construído. Os compradores eram, na sua maioria, portugueses provenientes da Grande Lisboa e Porto que investiam numa segunda residência.

A década de 90 reservou percursos distintos para estas duas urbanizações. Com a saída de cena do promotor do “Plano Director de Urbanização do Bom Sucesso”, o projeto acabaria por ser abandonado, não obstante o nível de infraestruturação e de edificação. A solução encontrada para requalificar esta zona passou pela elaboração do PU de Turisbel / Casalito (Declaração n.º 20/98, 2.ª série) (Figura 59)³³⁸.

Os objetivos do plano refletiam a preocupação de

“viabilizar uma solução urbanística que concilie as pretensões e as expectativas decorrentes de uma situação existente (...) [e a necessidade de] estabelecer uma disciplina de edificabilidade por forma a garantir uma coerência urbana, sujeitando as novas construções ao PDM (...)”

(artigo 1º)

³³⁷ Loteamentos: n.º 187/1982 da Proturis; n.º 137/1983 da Sociedade Imobiliária do Casalito e n.º 105/1980 (com (2º) aditamento 347/2002) da London Investment Limited.

³³⁸ O PU foi alvo de ratificação ao abrigo da RCM n.º 159/2006, de 29.11.

No âmbito do zonamento, o PU definia áreas urbanas e não urbanas³³⁹ fixando, para cada uma delas, regras de uso e ocupação de solo. A preservação do suporte físico natural das zonas habitacionais existentes incluídas na REN, qualificadas como áreas de ocupação urbana maioritariamente afetas a segunda residência ou para funções turísticas veio determinar a proibição de novas construções. Nas áreas não incluídas em REN, sujeitas a operações de loteamento, o plano propõe a reconversão das áreas aplicando as regras do PDM. Para complemento das zonas habitacionais, baseadas em tipologias de habitação unifamiliar isolada e de habitação unifamiliar geminada (onde também são admitidos aldeamentos turísticos em área total do terreno não inferior a 1 ha), é prevista a implantação de equipamentos, serviços e comércio distribuída por toda a área de intervenção do plano, para *“colmatar as deficiências mais significativas que se fazem sentir no quotidiano das populações, devendo também oferecer um conjunto de serviços necessários ao bom complemento das actividades lúdicas que se pretende implementar”* (artigo 27°).

Numa situação oposta, a estrutura acionista da Báltico consolidara-se, levando ao aumento do seu capital social. Em 1990, a empresa solicitou a alteração do loteamento original, datado de 1969 que já não se adequava às tendências de mercado. O procedimento de alteração viria a ser deferido em 1993, dando origem a um novo alvará (alvará n.º 282/93) que corresponde, de um modo geral, ao desenho atual da Praia d'El Rey³⁴⁰. É com base neste título (que já foi sujeito a mais de uma dezena de aditamentos) que o empreendimento tem sido construído ao longo de mais 25 anos. O novo programa reduziu a capacidade construtiva e o número de alojamentos (1200 unidades de alojamento face às 5.000 do alvará original). O desenho urbano foi redefinido e projetou uma relação funcional entre o edificado e o campo de golfe que, além de equipamento âncora, assume a função de espaço verde, ladeando blocos de apartamentos e moradias em banda. Numa área de intervenção que rondava os 168 ha, foram constituídos 179 lotes distribuídos para habitação, hotéis e equipamentos, nomeadamente para o campo de golfe (

Figura 60).

A reformulação da Praia d'el Rey, à qual se associou uma nova estratégia comercial orientada para o mercado internacional (em particular anglo-saxónico), iniciou-se com a construção do campo de golfe e o arranque da Aldeia Burgo D. Sancho I, um conjunto de 25 moradias em banda, seguida por outros subconjuntos (a Lusitânia, o Burgo D. Afonso I, o Burgo D. Sancho II)³⁴¹. Na parte hoteleira, o empreendimento inaugurou em 2004, o Hotel Marriott de 5 estrelas.

³³⁹ As áreas não urbanas integram a zona de REN da faixa costeira (RFC), a zona de REN e a zona de verde integral (n.º 2 do artigo 16°).

³⁴⁰ O estudo preliminar de urbanização foi aprovado em reunião de câmara a 07/12/1992 e ratificado posteriormente por despacho do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território a 28/04/1993. De seguida foi requerido o licenciamento do loteamento e respetivo contrato de urbanização. O licenciamento das operações de loteamento urbano do prédio foi concedido a 25/10/1993:

³⁴¹ In. Entrevista conduzida por Russo Cabrita ao vice-Presidente do Grupo Báltico José Pampolim e publicada na revista Turismohotel (mensal) jan./2006, pp. 38-43.

Do ponto de vista da organização funcional, a Praia d'el Rey não correspondia ao conceito tradicional de loteamento urbano (apesar de resultar deste tipo de operação) nem da figura de aldeamento turístico, auto-declarando-se antes de “*empreendimento turístico de natureza estruturante*” por contribuir para a criação de uma oferta turística que alia um produto de “qualidade” não só em termos de alojamento como de equipamentos de animação. Trata-se de uma pretensão que motivou uma candidatura para obter este estatuto especial, ao Fundo de Turismo, em 1997. O estatuto de empreendimento turístico de natureza estruturante permitia ao promotor obter incentivos financeiros e fiscais que visassem a realização de projetos de especial interesse para a economia nacional³⁴². Portanto, um antecessor aos projetos com estatuto PIN.

Neste sentido, a Praia d'el Rey inscreve-se na leitura do *resort* que imprimimos nesta investigação, enquanto lugar criado *ex-nihilo* que combina a função residencial, moldada pelas modernas formas de lazer e de convívio com a função turística que concentra empreendimentos turísticos (segundo o entendimento legal vigente), uma oferta de equipamentos e de serviços orientados, onde ressalta a presença do campo de golfe, sob uma gestão integrada envolvendo a cooperação de vários atores.

O facto do desenho urbano resultar de uma única operação de loteamento torna-o distinto em relação à urbanização do Bom Sucesso ou aos casos Vale do Lobo, Quinta do Lago, etc. Todavia, trata-se, na realidade, apenas de uma questão formal, pois isso não impediu que a urbanização fosse realizada por fases e submetida a alterações do programa urbanístico, através de aditamentos ao alvará, desde que fossem cumpridos os parâmetros do alvará original. Os aditamentos demonstraram uma tendência e de redução da densidade de construção. Todavia, essas alterações não anularam a oportunidade de edificar em áreas de maior sensibilidade ecológica e ambiental, por vezes ignorando a maior propensão ao risco associado a fenómenos extremos.



Figura 59 – PU Turisbel/Casalito - Planta de zonamento
Fonte: DGT, obtido a partir do SNIT.



Figura 60 – Projeto urbano da Praia d'el Rey (1993)
Fonte: Loteamento n.º 282/1993.

³⁴² Cf. Despacho Normativo n.º 9/95.

Os casos mais emblemáticos envolvendo a localização dizem respeito aos dois únicos empreendimentos turísticos existentes: *Praia D'el Rey Marriott Hotel* e o aldeamento turístico *The BeachFront* inaugurados respetivamente, em 2004 e 2013 e construídos junto à linha de costa (Figura 61 e

Figura 62). A localização foi aprovada antes da entrada em vigor dos instrumentos de gestão territorial (POOC e PDM) e constitui, conjuntamente com as restantes prescrições do alvará, um direito adquirido. Além disso, a classificação e categoria do solo estabelecida no PDM para esta área (*solo urbano, espaço de desenvolvimento turístico*), demonstra compatibilidade do referido alvará de loteamento com as regras de uso, ocupação e transformação do solo, constantes no IGT³⁴³.

Nestes termos, embora tenham partilhado uma génese semelhante, o desenvolvimento destas duas urbanizações ganhou contornos distintos. O Bom Sucesso desenvolveu-se a partir do licenciamento de várias operações de loteamento, onde prevaleceu o objetivo de urbanizar e vender lotes, sem assegurar o princípio de uma gestão integrada daquela área. Apesar de ter existido um plano urbanístico, a ocupação expandiu-se de forma quase selvagem, palco de problemas urbanísticos, de planeamento e infraestruturas que contribuíram para a degradação da paisagem. Enquanto na Praia d'el Rey, embora com constrangimentos, foi possível manter uma coerência do empreendimento enquanto produto, por influência, não só da base urbanística resultar de uma única operação de loteamento, mas também ao nível de uma gestão integrada do conjunto na manutenção das suas infraestruturas.



Figura 61 – Hotel Marriott
Foto da autora (setembro, 2017).



Figura 62 – The BeachFront - de frente para a praia.
Foto da autora (setembro, 2017).

³⁴³ A licença de loteamento é um ato administrativo e é constitutiva de direitos e interesses legalmente protegidos e, nestes casos particulares, os indícios mostram que a construção nos lotes foi permitida pelo direito que se constitui com as regras fixadas nas especificações do título do loteamento. Estas questões jurídico-urbanísticas trazem por vezes entendimentos e resoluções práticas diferentes. Neste âmbito sugerimos a consulta do artigo de jurisprudência – “*Quem dá, pode voltar a tirar....? Novas regras de ordenamento e direitos adquiridos*”: Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de Novembro de 2004, Processo n.º 873/03, publicado pela RevCEDOUA 1. 2004. Disponível em:

[HTTPS://DIGITALIS-DSP.UC.PT/JSPUI/BITSTREAM/10316.2/8673/3/6.PDF](https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/8673/3/6.pdf), acedido a 03.12.2018.

6.2.2. O PDM: UMA PORTA ABERTA PARA UMA SEGUNDA GERAÇÃO DE RESORTS

O PDM de Óbidos, aprovado em 1996³⁴⁴, determinou fortemente a evolução da ocupação turística na faixa costeira de Óbidos, ao deixar uma porta aberta para a possibilidade de acolher investimentos com uma vocação turística, conservando a herança do passado que reconheceu o potencial deste território. Este instrumento, em processo de revisão desde 2000, tem sido, até hoje, o principal instrumento a estabelecer o modelo de estrutura espacial do território municipal e, de modo muito particular, da área de estudo, ao adaptar-se a novas realidades e contextos regulatórios em vários momentos.

Quando o processo de elaboração do plano foi iniciado, existia já todo um conjunto de situações e problemas decorrentes da transformação da zona costeira ditada pelo arranque da Praia d'el Rey e do Bom Sucesso. Este instrumento apresenta dois grandes desafios: encontrar soluções ajustadas às diferentes realidades já impressas no território e regular o futuro daquela área. São, para já, estes dois compromissos que guiam a análise.

O quadro normativo estabelecido pelo PDM integrou as disposições constantes no Decreto Regulamentar n.º 32/93, de 15.10 que estabeleceu, com clareza e rigor, as regras a que devia obedecer a ocupação dos solos da faixa costeira, na ausência de planos eficazes, por forma de garantir o cumprimento dos objetivos estipulados no seu artigo 2º³⁴⁵.

*“(...) a) estabelecer regras relativas à ocupação, uso e transformação do solo, com vista a promover a sua adequação às potencialidades de cada área;
b) Estabelecer uma estratégia de ocupação da faixa costeira, sem pôr em causa o seu equilíbrio ambiental e social;
c) Estabelecer a disciplina da edificabilidade, por forma a salvaguardar o seu património natural e construído.”*

Este diploma é fruto da tomada de consciência dos desequilíbrios provocados pela crescente procura e ocupação do litoral e das várias pressões que podiam pôr em causa o seu correto ordenamento. Preocupações que ganhavam ainda mais peso por se tratar de uma área geográfica de grande sensibilidade ecológica e paisagística³⁴⁶.

No PDM, a classificação e qualificação do solo da nossa área de estudo traduziu-se, essencialmente, na delimitação de duas categorias de espaço que se destacam pela sua extensão territorial: solo urbano na

³⁴⁴ RCM n.º 187/96 de 28.11.

³⁴⁵ O DR n.º 32/93 de 15.11 estabelecia as regras de uso, ocupação e transformação do solo na faixa costeira dos municípios de Óbidos, Caldas da Rainha e Alcobaça. A largura da faixa costeira é limitada pela linha de máxima praia-mar de águas vivas equinociais e pela linha situada a 2 km daquela para o interior, entre São Martinho do Porto e a lagoa de Óbidos.

³⁴⁶ Este diploma surge na sequência da aprovação do regime de gestão urbanístico do litoral publicado através do DL n.º 302/90, de 26.09 em reação às pressões exercidas sobre o litoral com situações preocupantes dada a existência de áreas em estado de rutura do ponto de vista ambiental. Estes problemas já constituíam matéria de discussão na década de 80 entre vários países membros da CEE, levando à aprovação da Carta Europeia do Litoral.

categoria *espaço urbano de desenvolvimento turístico* e solo rural, na categoria de *espaço natural, área de proteção parcial*.

As áreas qualificadas como espaço urbano de desenvolvimento turístico compreendem a identificação de *pólos de desenvolvimento*, procurando integrar as áreas que já tinham sido sujeitas a alterações significativas, admitindo uma terceira³⁴⁷: O pólo de desenvolvimento de Vale de Janelas cujo limite coincide com a área da Praia d'el Rey, cujas disposições se conformam com as constantes no alvará de construção³⁴⁸; O *Pólo de desenvolvimento do Bom Sucesso*, correspondendo às áreas intervencionadas dos projetos da Turisbel e Casalito (aprox. 154 ha) e o *Pólo de desenvolvimento do Cabeço da Serra*, cuja ocupação seria admitida apenas em função de um eventual “*forte crescimento demográfico e procura turística*”. Nestes últimos, o PDM prevê unidades operativas de planeamento e gestão sujeitas a planos de urbanização (artigo 69º). Todavia, o PU de Turisbel/Casalito (Declaração n.º 20/98, 2.ª série) foi o único plano a ser concretizado.

As áreas qualificadas como áreas de proteção parcial “*integram unidades agrícolas potenciais ou em exploração e maciços arbóreos, sendo fundamentais para a defesa da estrutura verde dominante, devendo ser evitada a destruição do revestimento vegetal e do relevo natural*”. Contudo, admite a instalação de hotéis e aldeamentos turísticos em terrenos com uma área superior a 2 ha (n.º 4. do artigo 63º, assim como era autorizada a instalação de campos de golfe nos termos do n.º 1.5. do mesmo artigo).

Se juntarmos a capacidade edificatória afeta a esta categoria de espaço e aos pólos de desenvolvimento turístico, a carga turística admitida ganhava uma dimensão significativa que podia provocar situações de desequilíbrio e pressão sobre o território (Tabela 18).

Um aspeto que é importante salientar é o facto da elaboração de PU ou PP ser uma condição prévia para a aprovação de um empreendimento nas áreas abrangidas por solos classificados como *espaço urbano de desenvolvimento turístico*. Todavia, apesar das referências à salvaguarda dos recursos naturais e à necessidade de um condicionamento da edificação respeitante às áreas contidas nos espaços naturais (solo rural) e na categoria de áreas de proteção parcial, não são tecidas disposições para a necessidade de um plano territorial que assegurasse uma ocupação equilibrada destas áreas, apesar da normativa do planeamento da época dispor de instrumentos para esse efeito³⁴⁹.

³⁴⁷ Trata-se de categoria prevista no DR 32/93 e caracteriza-se “*pela sua vocação para a ocupação urbana, apenas se justificando a ocupação da mesma em resultado de fortes crescimento demográfico e procura turística*” (art. 18º):

³⁴⁸ Respeitantes aos índices urbanísticos estabelecidos no regulamento do PDM no que toca às novas construções, estas resumiam-se a uma densidade bruta variável entre 10 a 40 hab./ha; índice de construção bruto máximo de 0.14 e um número de pisos não superior a dois, admitindo-se um 3.º piso recuado

³⁴⁹ O quadro legal em vigor à época (DL n.º 69/90, de 02.03.) dispunha além do PDM, como planos municipais, o PU e o PP. O primeiro abrangia apenas áreas urbanas e urbanizáveis, o que exclui a sua aplicação para as áreas classificadas como solos naturais, ou seja, solo rural. No entanto, pela definição constante no referido diploma em relação ao PP, estava aberta a possibilidade de se aplicar a elaboração de um plano desta natureza no caso em apreço, dado que são “planos de pormenor [aqueles], que tratam em detalhe, áreas referidas nas alíneas anteriores”, i.e., áreas contidas no PDM e/ou PU (cf. n.º1 do art. 2º). Com a publicação do RJGT, o PP podia adotar a modalidade de plano de intervenção no espaço rural (PIER) cf. art. 91ºA.

Confrontando os limites dos empreendimentos com a carta de ordenamento do PDM, verifica-se que grande parte das áreas de intervenção dos projetos aprovados após a entrada em vigor deste instrumento se insere nas *áreas de proteção parcial*, tendo sido determinante para a aprovação das operações de loteamento sem a condição prévia de elaborar um PU ou PP (Tabela 19 e Figura 63)³⁵⁰.

CATEGORIAS DE ESPAÇO	ÁREA (M ²)	OCUPAÇÃO TURÍSTICA	CAPACIDADE (M ²)	CAPACIDADE (HAB / CAMAS)
Espaço urbano de desenvolvimento turístico	3 622 218	10<d>40 hab/ha; ib<0,14	507 111	14 488
Espaços naturais - proteção parcial	11 980 778	Aldeamentos turísticos e hotéis: iu<0,072; d<21 camas/ha	862 616	25 160
Total			1.791.435	39.648

Tabela 18 - Carga turística admitida na área de estudo (2008)
Fonte: adapt. Município de Óbidos (2008).

EMPREENHIMENTO	CATEGORIA DE ESPAÇO SOLO URBANO / RURAL		SERVIDÕES E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA
	ESPAÇO URBANO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO	ESPAÇOS NATURAIS - PROTEÇÃO PARCIAL	REN
Bom Sucesso Resort	-	74%	26%
Quintas de Óbidos	-	100%	-
Royal Óbidos	31%	69%	-
West Cliffs	-	81%	19%

Tabela 19 – Regime do uso do solo aplicado à área ocupada pelos empreendimentos.
Fonte: elaboração própria.

Os projetos foram sujeitos a AIA atendendo à dimensão e ao tipo de proposta³⁵¹ sendo que a aprovação do estudo de impacte ambiental é condição essencial para o licenciamento final. Contudo, os efeitos cumulativos dos projetos não são verdadeiramente conhecidos e isso não se resolve somando as modificações provocadas

³⁵⁰ Ao contrário do que estava preconizado em plano, no caso do empreendimento Royal Óbidos cuja área de intervenção ocupa mais de 30% da zona identificada como Pólo de Desenvolvimento do Cabeço da Serra, a elaboração de PU ou PP acabou por ser dispensada mediante um procedimento de suspensão parcial do PDM. Citando o parecer da Comissão de Avaliação:“(...) a Câmara Municipal de Óbidos, em articulação com as entidades directamente interessadas (Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Turismo de Portugal, IP e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo) e dado o interesse declarado das partes para a prossecução desta pretensão, iniciou um processo de suspensão parcial do PDM em vigor e consequente estabelecimento de medidas preventivas, aproveitando a revisão do PDM em curso, para, com isso, viabilizar a concretização desta pretensão naquele local através da libertação do ónus de elaboração prévia de PU ou PP na zona do Pólo de Desenvolvimento do Cabeço da Serra”. CCDR-LVT (2008, p. 8).

³⁵¹ Os aldeamentos turísticos com uma dimensão superior a 5 ha e os campo de golfe com 18 buracos são sujeitos a AIA (cf. ponto 12 do Anexo II do DL n.º 197/2005).

pelas intervenções e as medidas previstas para suprimir ou reduzir as eventuais incidências negativas sobre a qualidade do ambiente.

Outro aspeto de natureza político-institucional que não podemos negligenciar é o financiamento dos municípios que, na generalidade, depende fortemente da construção para obtenção de receitas³⁵² que se reflete no imediato na cobrança de taxas urbanísticas que podem ascender aos milhões de euros e, a médio, longo prazo, na cobrança de IMT, através das transações e do IMI, findo o período de isenção (7 anos) nos casos aplicados, nomeadamente, àqueles que integram empreendimentos turísticos.

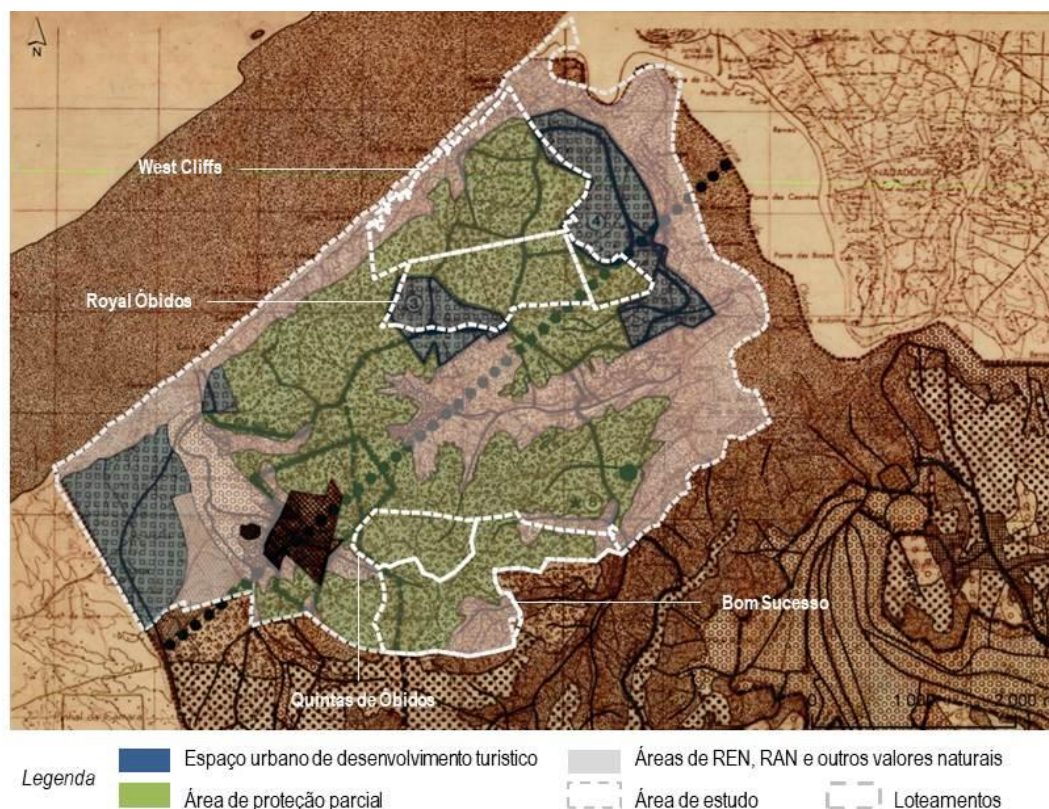


Figura 63 – Zonamento da área de estudo e os resorts após primeira publicação do PDM.

Fonte: Elaboração própria, com base na *carta de ordenamento* do PDM de Óbidos (MO, 1996) e nos limites dos loteamentos (MO, 2012).

Considerando a carga residencial e turística aprovada, as receitas por estas vias iriam aumentar substancialmente as receitas próprias do município de Óbidos. Não foi possível quantificar o valor das receitas provenientes das taxas urbanísticas cobradas pelo MO no âmbito destes licenciamentos, mas um dos promotores afirmou-nos, em entrevista, que teria recuado no projeto se tivesse tido previamente conhecimento da alteração das taxas urbanísticas que ocorreu ao longo do processo. O cálculo da proporção do IMT e do IMI da receita total efetiva do MO também é reveladora do dinamismo das atividades de construção, pois o IMT teve maior expressão antes da crise e as receitas provenientes do IMI têm vindo a aumentar progressivamente, com

³⁵² Sobre esta matéria cf. Rodrigues (2011, pp. 46–50) que faz uma leitura crítica das consequências da concentração de recursos próprios dos municípios nas atividades imobiliárias.

o final das isenções. Em 2009, o IMT representava 22.5% das receitas municipais e em 2017, a proporção desce aos 13.1%. Em relação ao IMI, em 2012, representava 14.3% e em 2017, 23.8%. Em termos de ranking nacional dos municípios com maior peso do IMI no total de receitas, Óbidos tem vindo a subir, ocupando atualmente a 44ª posição, quando em 2012, se encontrava na 71ª posição (com 15,6%)³⁵³.

6.2.3. A SUSPENSÃO DO PDM: A NECESSIDADE DE AVALIAR A CAPACIDADE DE CARGA

Passadas três décadas da intenção de desenvolver as primeiras urbanizações vocacionadas para o turismo e para os tempos do lazer, a história repetia-se, com o aparecimento de novos investidores sob os mesmos pretextos: cenário natural, golfe, (muitas) casas, dando agora primazia aos segmentos de mercado superiores. Mas se nos finais da década de 60, os instrumentos regulatórios eram inexistentes dando uma liberdade quase total aos promotores na definição do projeto, o PDM, embora condicionando a ocupação, deixara uma porta entreaberta para receber novos investimentos desta natureza³⁵⁴. Às possibilidades normativas, juntaram-se outros fatores não menos importantes, mas que também influenciaram os investimentos que lhes antecederam, nomeadamente, as condições de acessibilidade, a proximidade a Lisboa, mas sobretudo as características do cadastro predial, dado que a dimensão das propriedades foi determinante para o avançar dos projetos. A alavancagem operacional proporcionada pela conjugação destes fatores a que se juntou ainda um contexto económico e de financiamento favorável conduziu ao surgimento de novos projetos, atraindo principalmente investidores nacionais e colocando o concelho de Óbidos, numa posição de destaque no panorama nacional da oferta turística baseada num *cluster* de resorts de golfe, assumindo-se como alternativa ao destino turístico do Algarve e do seu mercado já consolidado. A par da reformulação da Praia d'el Rey, a partir de 2004, a paisagem voltaria a modificar-se com a aprovação de mais quatro empreendimentos turísticos, três deles com campo de golfe de 18 buracos cujo investimento privado já ascendia os mil milhões de euros e à qual se juntaram novas pretensões (e.g. alargamento do Bom Sucesso e a parceria Saibraís/Franco/Valouro) (Tabela 20)³⁵⁵.

A dinâmica de ocupação turística resultante dos investimentos já em curso e a chegada de novos investidores deste segmento de mercado levou a uma tomada de decisão por parte da CCDR-LVT e do MO. Foi reconhecida por parte destas entidades a necessidade de avaliar os impactes cumulativos, nomeadamente, as capacidades de carga e reajustar o modelo territorial no sentido de salvaguardar os valores ambientais, paisagísticos e culturais presentes.

Daqui decorre a elaboração do *Plano de Estrutura do Bom Sucesso* (2008, p.2), da responsabilidade do MO. Este estudo foi desenvolvido com critérios base previamente definidos em termos de condicionantes biofísicas, formas de ocupação, infraestruturas e execução, com vista a orientar a ocupação segundo “um

³⁵³ In. Impostos em % da receita total em WWW.PORDATA.PT (acedido 10.03.2019).

³⁵⁴ Relacionado com a admissão de hotéis e aldeamentos turísticos em áreas naturais de proteção parcial.

³⁵⁵ Consultar Apêndices I a V.

*modelo integrado e racional, que salvaguarde os elementos naturais e paisagísticos mais relevantes, e contemple medidas de compatibilização de usos e de recuperação e valorização paisagística*³⁵⁶.

	CONTRATUALIZAD O	PIP VÁLIDO	LICENCIADO	EM FUNCIONAMENTO
PU Turisbel / Casalito *			X	Publicado
Praia d'el Rey			X	X
Falésia d'el Rey		X		
Royal Óbidos	X			
PPP Saibraís/Franco/Valouro **	X			
	1ª		X	
	2ª		X	
Bom Sucesso	3ª	X		
	4ª	X		
Quintas d'Óbidos				

* Plano de Urbanização

**Parceria Público-privado

Tabela 20 - Situação dos Empreendimentos
Fonte: Município de Óbidos (2008, p. 58).

A área de intervenção do Plano de Estrutura do Bom Sucesso englobava uma área de intervenção de aproximadamente 4 317 ha, sendo delimitada: a norte, pela linha de costa e Lagoa de Óbidos; a nascente, pela Lagoa de Óbidos, linhas de água e limites do cadastro predial rústico; a sul, por EM e EN 114 e; a poente, pelo limite de concelho. De um modo geral, o diagnóstico passou pela identificação das aptidões e condicionantes da área de intervenção, cruzando com os efeitos cumulativos dos projetos aprovados e previstos.

Neste âmbito, foi realizada a sobreposição dos regimes de proteção e de ocorrência de valores naturais com a sistematização tipológica dos usos do solo, traduzindo-se num enquadramento espacial da rede fundamental de proteção classificada por diferentes níveis.

Constatou-se que a carga turística admitida pelo PDM era claramente superior à sua capacidade de suporte. Considerando a área de intervenção do plano e as respetivas categorias de espaço com capacidade construtiva, a capacidade máxima de construção era de 1 791 435 m² calculada para um universo de 39 648 hab./camas. Se considerarmos as 15 180 camas turísticas existentes, aprovadas e previstas, estamos perante uma densidade de 11.2 camas/ha. Trata-se de um valor superior à densidade de camas referente ao PU

³⁵⁶ O relatório do Plano de Estrutura do Bom Sucesso (2008, p. 2) cita o documento da CCDR-LVT - Critérios para a Estruturação da Ocupação Turística na Zona do Bom Sucesso, em Óbidos: "A elevada sensibilidade ambiental dos ecossistemas litorais e lagunares exigem que a ocupação turística da Zona do Bom Sucesso seja ponderada e estruturada em função de um estudo global baseado num conjunto de critérios ambientais e de ordenamento do território que devem desde já ser acautelados, antecipando a consolidação de novas aprovações de pretensões e iniciativas de planeamento de pormenor isoladas".

Vilamoura - 2ª Fase (1999) cifrado em 8.3 camas/ha que surge como plano de reconversão estruturante³⁵⁷. O índice líquido em relação à área total dos empreendimentos é de 0,086 (

Tabela 22 e Tabela 23). No caso do Royal Óbidos e do West Cliffs, a ocupação proposta ficava aquém dos índices máximos admitidos, mostrando uma clara intenção de uma baixa densidade da área edificada³⁵⁸.

RESIDENCIAL	ÁREA (HA)	FOGOS	HABITANTES	M² CONSTRUÇÃO
Praia d'el Rey - Béltico	201	1314	3679	122.000*
Turisbel / Casalito	220	700	1960	100.000**
Total	426	2014	5639	222.000

* Repartição estimada para um total de 242.000 m2 de a.b.c.

** Repartição estimada para um total de 135.000 m2 de a.b.c.

Tabela 21 – Carga residencial existente
Fonte: Município de Óbidos (2008, p. 58).

TURÍSTICA / APROVADA	ÁREA (HA)	UA	CAMAS	M² CONSTRUÇÃO	IU
Praia d'el Rey - Béltico	-	510	1020	120.000	0,12**
PU Turisbel/ Casalito	-	100	200	35.000	0,06**
Falésia d'el Rey	230	520	3000	120.000	0,05
Quintas d'Óbidos	57,6	143	918	41.450	0,07
Bom Sucesso	1ª/2ª	156	721	113.500	0,07
	3ª	53,7	250	39.000	0,07
Total	497,3	2244	9388	468.950	0,09

** Total, considerando as a.b.c. residencial e turística

Tabela 22 – Carga turística aprovada
Fonte: Município de Óbidos (2008, p. 59).

TURÍSTICA / CONTRATUALIZADA	ÁREA (HA)	UA	CAMAS	M² CONSTRUÇÃO	IU
Royal Óbidos	136	550	2200	80.000	0,06
PPP Saibraís/Franco/Valouro	174,2	-	2500	100.000	0,06
Bom Sucesso	4ª	52,1	236	37.480	0,07
Total	362.3	786	5792	217.480	0,06

Tabela 23 – Carga turística / contratualizada
Fonte: Município de Óbidos (2008, p. 59).

Relativamente à proposta de modelo de organização territorial, destacavam-se três elementos basilares interrelacionados: a estrutura ecológica a partir da qual se ajustaram o sistema viário e o sistema de ocupação urbana (centros de distribuição/ empreendimentos turísticos). A partir da definição da estrutura ecológica, e de acordo com o zonamento instituído no POOC, foi delimitada uma área de proteção integral ao longo da orla costeira e das margens da Lagoa de Óbidos. Para compensar a carga edificatória dos empreendimentos

³⁵⁷ Todavia, são valores que se encontram distantes dos programas urbanísticos preconizados na década de 70, como o da Torralta, no âmbito do Plano de Urbanismo da Península de Tróia (1970), com aproximadamente 54 hab./ha ou ainda da Quinta do Lago (1970) com 20 hab./ha e Vale do Lobo com 23.7 hab./ha³⁵⁷.

³⁵⁸ Damos o exemplo do West Cliffs, o ICb máximo admitido é de 0.072 com um total edificável na ordem dos 124 000 m². A proposta considerou como parâmetros, um ICb de 0.069 e um total edificado de 120 000 m².

existentes e já contratualizados, é proposto um parque florestal dotado de zonas de recreio e lazer numa vasta área com cerca de 520 ha, atualmente ocupada por eucaliptal. A criação do parque implicou a montagem de um processo perequativo para a disponibilização de áreas. O sistema viário era constituído por um anel distribuidor que assegurava a ligação entre os empreendimentos e assentava na necessidade de se construir uma ligação nova que se estende até ao nó da EN114/IP6. Também estava prevista a construção de uma ciclovia na área norte. Finalmente o sistema de ocupação urbana repartia-se pela área de vocação turística onde estão localizados os empreendimentos existentes, contratualizados e previstos em plano e por centros com vista à localização de funções de proximidade e de apoio à vivência quotidiana que se distribuíam em três áreas: (i) Na Quinta do Furadouro, localizada no centro/sul da área de intervenção e vocacionada para funções culturais e informativas, bem como outras complementares dos aglomerados urbanos próximos; (ii) na Aldeia dos Pescadores, junto às margens da Lagoa de Óbidos, para comércio de abastecimento diário e; (iii) em Saibraís, uma área ocupada por aviários e zona de exploração de inertes, considerada incompatível com a concretização das opções estabelecidas no plano. A reconversão desta área passa pela promoção de funções de apoio à área de ocupação turística, nomeadamente, espaços de convívio e de recreio, comércio, serviços de saúde, financeiros, entre outros (Figura 64 e Figura 65).

A aplicabilidade deste modelo de organização territorial preconizado no Plano de Estrutura impunha uma alteração ao PDM ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 100.º do RJIGT, por estarem verificadas *“circunstâncias excecionais resultantes de alteração significativa das perspetivas de desenvolvimento económico e social local ou de situações de fragilidade ambiental incompatíveis com a concretização das opções estabelecidas no plano”*. Neste âmbito, o Plano de Estrutura acabou por constituir os termos de referência do procedimento de alteração ao PDM que viria a ser aprovada em 2013. Enquanto estivessem em vigor as medidas preventivas decretadas pelo processo de suspensão parcial do PDM³⁵⁹, o parecer da CCDR não acolheu a proposta de utilizar este plano como documento de suporte e fundamentação à gestão urbanística, defendendo antes a interdição de todas as ações que pudessem comprometer o modelo de organização territorial, pelo menos enquanto a proposta de alteração não oferecesse garantias mínimas de viabilidade³⁶⁰. A suspensão agarrava-se ao fundamento da alteração das condições económicas e sociais que determinaram a elaboração do PDM e ao facto de a regulamentação que vigorava não assegurar suficientemente um desenvolvimento racional e sustentado ao admitir uma carga construtiva muito superior à capacidade de suporte deste território. As medidas preventivas consistiam na proibição da realização de quaisquer operações urbanísticas, salvaguardando mais uma vez, a instalação de aldeamentos turísticos e hotéis reduzindo o índice

³⁵⁹ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 33, 2008.

³⁶⁰ In Ata da Conferência de Serviços realizada a 27.09.2010 com os respetivos pareceres da CCDR-LVT, das Entidades Representativas de Interesses Públicos e das Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas.

de construção bruto máximo³⁶¹. Meses mais tarde, foram decretadas novas medidas preventivas relativamente a operações urbanísticas na sequência da deliberação de alteração parcial do PDM.

Enquanto este processo decorria, estalou a crise económica e financeira internacional que desfez o cenário de estabilidade e solidez dos níveis de confiança dos mercados e dos consumidores. Mas os seus efeitos só se tornaram visíveis a partir de 2013-2014, quando o estado de falência atingiu de forma transversal todas as empresas promotoras dos empreendimentos. A contração do mercado imobiliário que provocou uma quebra abrupta da venda do produto imobiliário e os constrangimentos financeiros dos principais credores foram fatores decisivos para que parte destes empreendimentos alguns com estatuto PIN se tornassem passivos territoriais³⁶².

³⁶¹ O Índice de construção bruto máximo estabelecido no âmbito das medidas preventivas referentes a aldeamentos turísticos e hotéis é de 0.062, em substituição do ICB de 0.14 nos espaços urbanos de desenvolvimento turístico e de 0.072 nas áreas classificadas em espaços naturais na categoria de áreas de proteção parcial (cf. artigo 31º, 63º e 70º da RCM n.º 187/1996).

³⁶² O BES era o principal financiador do resort do Bom Sucesso e das Quintas de Óbidos. Em 2014 é noticiada a insolvência do Bom Sucesso e do Hotel Marriott na Praia d'el Rey. Em 2015, foi decretada a insolvência do principal financiador das Quintas de Óbidos e no mesmo ano, os terrenos do West Cliffs, então designado por Falésia d'el Rey, começaram a ser desmatados para infraestruturar o empreendimento por parte da massa insolvente da empresa Crissier SA. No caso de Royal Óbidos, foi requerido um Processo Especial de Revitalização em 2015.

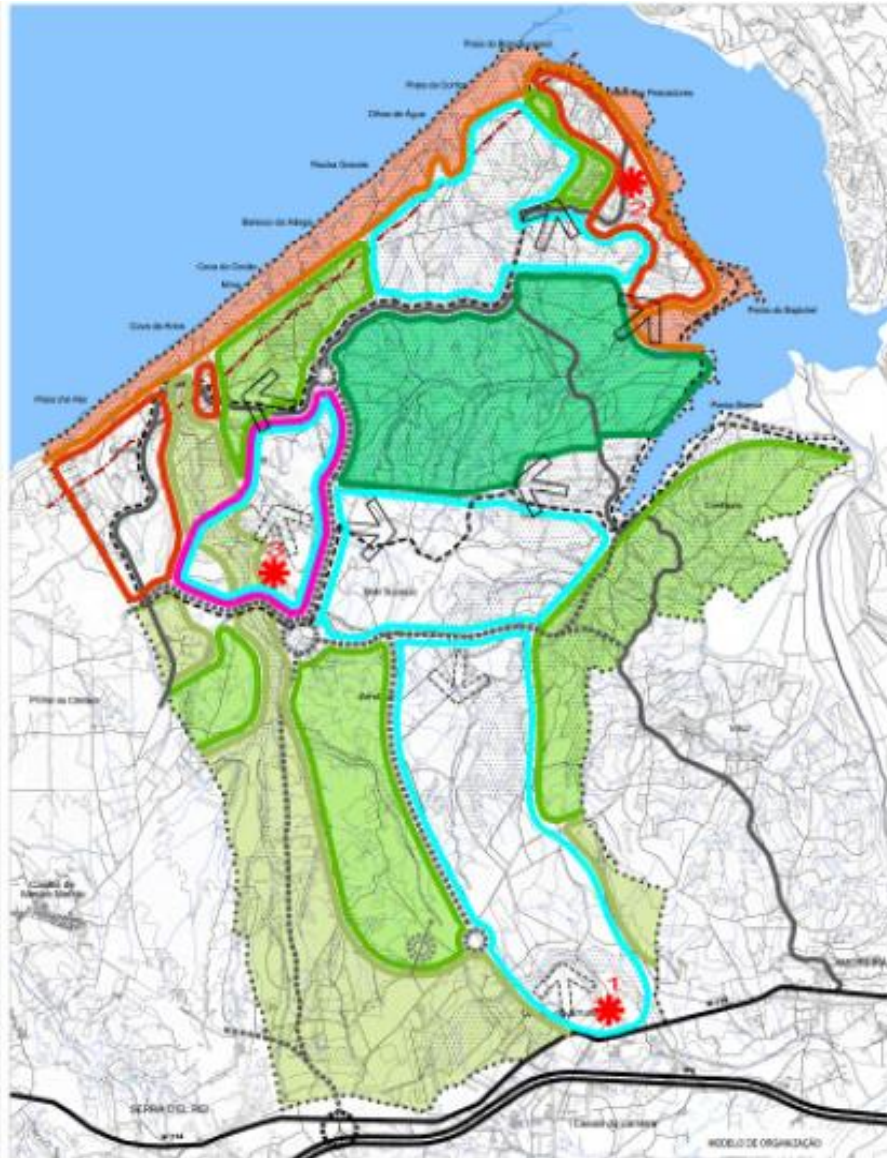


Figura 65 – Bom Sucesso | Elementos estruturantes do modelo de organização territorial.
Fonte: (Município de Óbidos, 2012, p. 32)

6.2.4. ALTERAÇÃO AO PDM: UM MODELO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

O modelo de estrutura espacial definido no *Plano de Estrutura* que resultou na alteração ao PDM de Óbidos designada por *Bom Sucesso*³⁶³ foi publicada em 2013 com efeitos em quase um terço da área do concelho³⁶⁴. As diretrizes preconizadas ajustaram-se às orientações do PROT-OVT, publicado em 2009. Pelo facto de não ter havido mais pretensões de investimento, estas opções não foram postas em prática.

É importante recordar que a elaboração do PROT-OVT decorre no auge de um período de grande crescimento de oferta de *resorts*, em meados da década de 2000 e procura harmonizar-se face aos objetivos

³⁶³ Aviso n.º 7804/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 114 — 17 de junho de 2013.

³⁶⁴ A decisão de avançar com um procedimento de alteração do PDM em vigor em detrimento de se optar pela revisão, foi motivada por uma questão de celeridade: o processo de alteração é significativamente mais expedito que o de revisão e, como tal, teria eficácia num prazo temporal muito menor.

estratégicos constantes no PENT (2007). Perante as reconhecidas “oportunidades” e “tensões” que daí advém, o plano defende um modelo territorial que funcione como “*estratégia de antecipação a fenómenos externos com impactes menos desejáveis para a região, nomeadamente no crescimento de empreendimentos turísticos sem orientação no que respeita (...) à ocupação do território e aos seus diversos impactos*”(Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/, 2009).

O plano regional atribuiu a Óbidos, em resposta à dinâmica da ocupação turística com significativa expressão territorial, a definição de uma *Área Turística Emergente a Estruturar*, uma tipologia que classifica:

“(...) áreas onde se verificam condições e aptidões para a constituição de espaços de ocupação turística e de residência de lazer de dimensão territorial significativa, exigindo integração e estruturação dos diversos espaços existentes consolidados e dos novos empreendimentos turísticos. Nestas áreas verifica-se, actualmente, um claro potencial ou mesmo uma forte intenção de investimento em novos empreendimentos turísticos que, pela proximidade entre si ou a áreas turísticas e de residência de lazer ou ainda a infra-estruturas turísticas e de lazer já existentes (nas imediações de praias e lagoas), podem ser integrados territorialmente contribuindo para a estruturação, infra-estruturação e qualificação turística e ambiental do conjunto, nomeadamente no respeitante a acessibilidades, saneamento básico, criação de centralidades locais, ou requalificação urbana e ambiental das áreas turísticas e residenciais existentes.”

PROT-OVT (Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/, 2009, pp. 5118-(61)).

A transposição da Área Turística Emergente a Estruturar para o PDM configurou-se na delimitação de Espaços de Ocupação Turística (EOT) consagrados em solo rural, os quais podem integrar novos empreendimentos e espaços urbanos pré-existent. Todavia, a área correspondente à alteração que passou a constituir uma UOPG de uma Área Turística Emergente a Estruturar foi delimitada de forma distinta ao que era teoricamente expectável.

O âmbito territorial da alteração ao PDM acabaria por abranger uma área mais reduzida do que aquela que foi definida no Plano de Estrutura. A área sujeita ao procedimento de alteração com cerca de 3 058 ha, foi calculada com a exclusão de algumas áreas, nomeadamente: a área sujeita ao POOC de Alcobaça – Mafra; as áreas ocupadas pelos empreendimentos turísticos existentes e aos compromissos assumidos, ou seja, com projetos de licenciamento ou com pedidos de informação prévia válidos e ainda; as áreas classificadas como solo urbano (Praia d’el Rey e área do PU Turisbel/Casalito e aglomerado de Casais da Ladeira). Esta redução territorial não foi claramente justificada tendo havido apenas referência ao objetivo de “*fazer incidir a alteração ao PDM apenas nas áreas em que esta alteração teria efetivamente lugar*” (Município de Óbidos, 2012, p. 2). No caso da área abrangida pelo POOC de Alcobaça-Mafra (2002), é importante salientar que os objetivos e as normas de gestão urbanística aplicadas eram adequados aos objetivos preconizados pelo procedimento de

alteração do PDM³⁶⁵, não existindo, deste modo, eventuais conflitos entre os regimes instituídos no presente POOC com o regime previsto no PDM de Óbidos³⁶⁶. (Figura 66)

Portanto, para esta área foi definida em regulamento, a qualificação do solo, os sistemas de execução e critérios de perequação compensatória incorporando as normas do PROT-OVT, adaptando-se às características do local e aos objetivos preconizados (Tabela 24).

Ao nível da classificação e qualificação do solo, a alteração manteve todos os espaços em solo rural, procedendo apenas a alguns ajustamentos cartográficos pontuais em certas categorias de espaço e a introdução de três categorias de espaço não previstas no PDM. Além do já referido *Espaço de Ocupação Turística (EOT)*, foram adicionadas as *Áreas de Edificação Dispersa* e os *Espaços de Equipamento em Solo Rural* – com vista a enquadrar as atuais dinâmicas e cumprir com o disposto no PROT-OVT.³⁶⁷

³⁶⁵ O âmbito territorial do POOC Alcobaça-Mafra aprovado pela RCM n.º 11/2002, de 17.01: “aplica-se à área identificada na planta de síntese, constituída pela zona marítima de protecção, a margem das águas do mar e a zona terrestre de protecção, correspondente ao troço de costa dos concelhos de Alcobaça, Nazaré, Caldas da Rainha, Óbidos, Peniche, Lourinhã, Torres Vedras e Mafra, com exclusão das áreas de jurisdição portuária, definidas nos termos do DL n.º 201/92, de 29 de Setembro”, conforme estipulado no n.º 2 do artigo 1.º. O plano visa a prossecução dos seguintes objetivos: “O ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira; A defesa e a conservação da natureza; A reestruturação das frentes urbanas, face à ocupação balnear e à salvaguarda dos recursos litorais; O controlo e gestão de fenómenos urbanos relacionados com a atractividade litoral; A orientação do desenvolvimento turístico da orla costeira, como complemento da rede urbana actual; A classificação das praias e a regulamentação do uso balnear; A valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas, por motivos ambientais ou turísticos” (artigo 2º).

³⁶⁶ Na área abrangida pelo são consideradas as seguintes classes e categoria de espaços: os Espaços Turísticos – Áreas de Desenvolvimento Turístico “são áreas afetas ao uso turístico e estão vinculadas ao regime previsto nos respectivos PMOT” (art. 22.º); os Espaços Agrícolas – Áreas Agrícolas Especiais (onde se incluem áreas de RAN) e; os Espaços Naturais, i.e., áreas em que a proteção de valores naturais únicos, nomeadamente o litoral e sua envolvente, se sobrepõe a qualquer outro uso do solo (art. 33.º) e compreende as seguintes categorias - Áreas de Praia, Áreas de Proteção Integral e Áreas de Proteção Parcial. Está igualmente incluída na área do POOC uma UOPG para a área do Bom Sucesso (UOPG 8) que incide sobre áreas de protecção integral e áreas de desenvolvimento turístico localizadas no pólo turístico do Bom Sucesso. A UOPG 8 tem por objetivos: “a) A avaliação da necessidade de remoção de edificações ameaçadas pelo avanço das águas do mar e gestão das áreas edificáveis; b) O estabelecimento de acessos únicos à área de praia, de preferência perpendiculares à orla costeira; c) A interdição dos acessos anárquicos sobre arribas e dunas, assim como na área de ocupação urbana em espaços naturais, através da implementação de barreiras de vegetação natural de espécies naturais autóctones; d) A requalificação da praia do Bom Sucesso, melhorando as suas interações e ligações com o território envolvente e com o pólo turístico do Bom Sucesso, tirando partido do potencial paisagístico e ambiental desta praia” (cf. artigo 81º).

³⁶⁷ Os Espaços de Ocupação Turística “correspondem a áreas cuja utilização dominante é a atividade turística admitida em solo rural, de acordo com as orientações do PROT-OVT, na forma e tipologia específica de Conjuntos Turísticos tal como definidos no regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, em conformidade com a estratégia municipal de desenvolvimento e de ordenamento do território e de valorização das atividades e valências territoriais do espaço onde se inserem” (artigo 67.ºC); as Áreas de Edificação Dispersa “correspondem a áreas edificadas dispersas e extensivas em solo rural, sem arruamentos consistentes nem estruturação definida, e para as quais se define os objetivos de nucleação e de estruturação” (artigo 67.ºA) e; finalmente os Equipamento em Solo Rural “correspondem a áreas onde se implantam equipamentos compatíveis com esta classe de solo, designadamente, a área de apoio de remo ou outros desportos aquáticos não motorizados” (artigo 67.ºG). cf. Aviso n.º 7804/2013, de 17.06.

DIRETRIZES DO PROT-OVT (2009)	PROPOSTAS ESPECÍFICAS PDM ÓBIDOS (2013)
ÁREA TURÍSTICA EMERGENTE A ESTRUTURAR	
<ul style="list-style-type: none"> – Delimitação de áreas nos PDM – Elaboração de Programa de Ação Territorial (PAT) – Definição de critérios de estruturação interna e de articulação externa – Definição de centralidades locais – Definição dos sistemas de infra-estruturas de saneamento básico. – Densidade máxima: 50 camas/hectare aplicável no máximo a 40% da área de intervenção de cada empreendimento – Identificação de áreas a requalificar 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação de duas Áreas de Vocação Turística - Implementação de três NDT; - Definição de centralidades locais (funções de apoio); - Delimitação da área a afetar ao Parque Florestal; - Identificação de um Espaço de Ocupação Turística. - Densidade máxima: 35 camas/ha aplicável no máximo a 40% da área de intervenção de cada empreendimento; - A execução da UOPG realiza -se através de operações urbanísticas obrigatoriamente enquadradas por Unidades de Execução, articuladas por Programa de Ação Territorial
NÚCLEOS DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO	
<ul style="list-style-type: none"> – Inclusão em Áreas de Vocação Turística; – Área mínima do NDT - 100 ha; – Densidade máxima: 50 camas/hectare aplicável no máximo a 40% da área de intervenção; – Atividades de recreio e lazer preferenciais: golfe, atividades de ar livre; – Definição de critérios de localização dos NDT, bem como critérios de inserção territorial, integração paisagística e qualidade urbanística e ambiental – Obrigatoriedade de PU ou PP; – Contratualização entre Câmara Municipal e promotor (elaboração e execução do Plano) e regras de caducidade do contrato e reversão da qualificação do solo em caso de incumprimento; 	<ul style="list-style-type: none"> – 1 NDT a constituir na AVT Norte + 4ª fase do empreendimento Bom Sucesso – 2 NDT a constituir na AVT Sul – Área mínima de cada Núcleo de Desenvolvimento Turístico: AVT Sul: 150 ha AVT Norte: 200 ha (podendo incluir áreas integradas em REN e RAN até um máximo de 40 % da área total de intervenção); – Afastamento mínimo entre limites dos empreendimentos previstos ou existentes de 100 metros; – Instalação de conjuntos turísticos nos termos do regime jurídico dos empreendimentos turísticos com a classificação mínima de 5 estrelas;

Tabela 24 – Sistema de turismo | Normas específicas

Fonte: Elaboração própria, adapt.(Município de Óbidos, 2012; Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/, 2009).

Neste EOT, foram identificadas duas Áreas de Vocação Turística (AVT Norte e AVT Sul) fundamentadas por estudo de Avaliação Ambiental Estratégica. São definidas por “*perímetros não afetam a classificação e qualificação do solo rural, visando garantir boas condições à localização e desenvolvimento de conjuntos turísticos (resort), excluindo ocupações e usos incompatíveis*” ³⁶⁸. A existência de AVT é indispensável para a definição de Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT), tipologia que acolhe os conjuntos turísticos (resorts) não localizados territorialmente nos IGT, sujeitos a processo de avaliação ou concursal desencadeado entre vários cenários possíveis (Tabela 25).

³⁶⁸ (RCM n.º 64-A/, 2009, pp. 5118-(64)).

O limiar de capacidade em camas a atribuir aos NDT foram deduzidos do limiar da capacidade global atribuído ao respetivo município³⁶⁹, tendo sido atribuído à AVT Norte 2.404 camas e à AVT Sul, 5.244 camas.

CENÁRIOS	SITUAÇÃO	PROCEDIMENTOS
1	Perante a inexistência de projetos, a CM pode abrir concurso em função do limiar de capacidade do concelho, definindo as condições de candidatura	Avaliação e seleção dos projetos apresentados
2	Apresentação de projeto pelo promotor, não existindo outros projetos Surgindo outros projetos durante o período de publicitação	Publicitação do projeto para posterior análise com vista ao licenciamento Avaliação comparada tendo em conta os limiares de capacidade do concelho e os critérios de avaliação
3	Existência de vários projetos que ultrapassam o limiar do concelho	Processo de avaliação e seleção do conjunto de projetos

Tabela 25 – Processo de avaliação e seleção de projetos
Fonte: (Município de Óbidos, 2012).

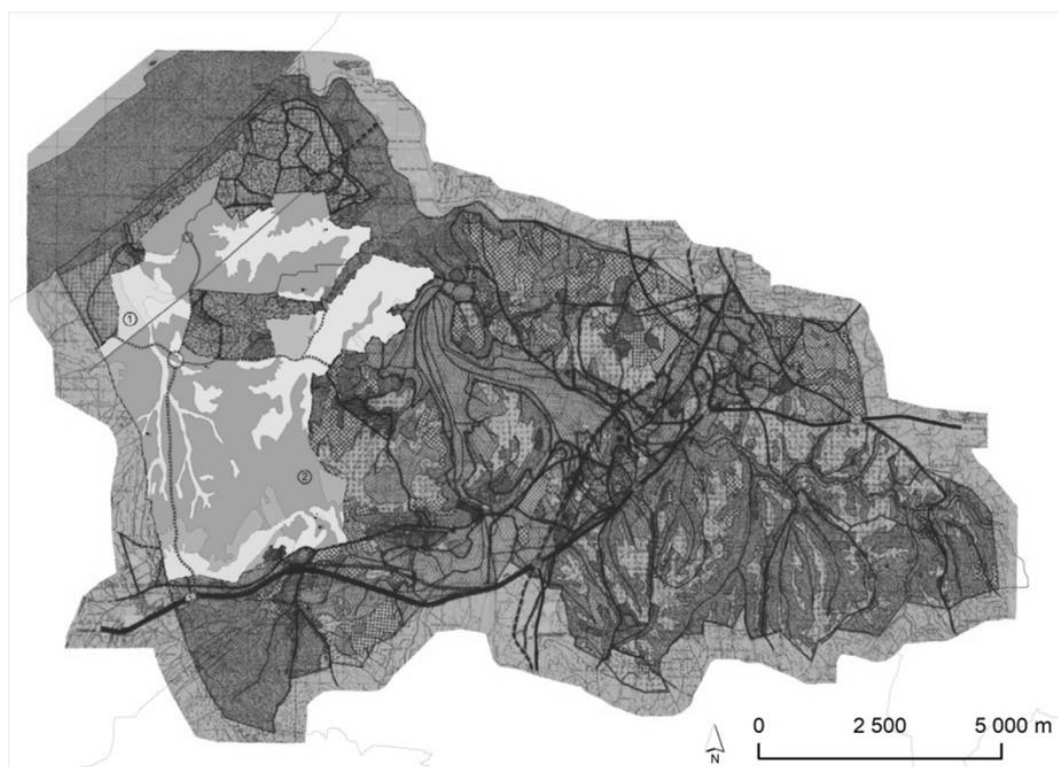


Figura 66 – PDM de Óbidos | Planta de ordenamento (2013)
Fonte: Município de Óbidos.

As condições de âmbito gerais e obrigatórias para a concretização de *resorts* estabelecidas no PDM e que decorrem das orientações do PROT estão listadas na tabela seguinte. De salientar, relativamente aos

³⁶⁹ O Limiar de Crescimento da Capacidade de Alojamento previsto no PROT-OVT atribuiu ao Oeste 100 360 camas turísticas. A sua distribuição foi realizada pelas respetivas CIM que afetou 75% do limiar atribuído ao Oeste pelos municípios e o remanescente integrou uma bolsa virtual. Ao município de Óbidos foram atribuídas 7 324 camas turísticas, um valor insuficiente para viabilização dos empreendimentos turísticos em desenvolvimento, bem como previstos nos planos em vigor e na proposta de Alteração Parcial ao PDM na zona do Bom Sucesso. Para contornar o problema, foi aprovada pela CIM Oeste uma proposta apresentada pela Câmara Municipal de Óbidos a solicitar a afetação de mais 6000 camas turísticas da bolsa do Limiar de Crescimento da Capacidade de Alojamento.

critérios de inserção territorial, integração paisagística e qualidade urbanística e ambiental, onde são estabelecidos alguns parâmetros, por exemplo, associado a áreas mínimas, afastamentos mínimos entre empreendimentos, área de construção, mas são fundamentalmente remetidos como fatores de valorização no âmbito do processo de avaliação e seleção de projetos, sem especificar com rigor as respectivas metas.

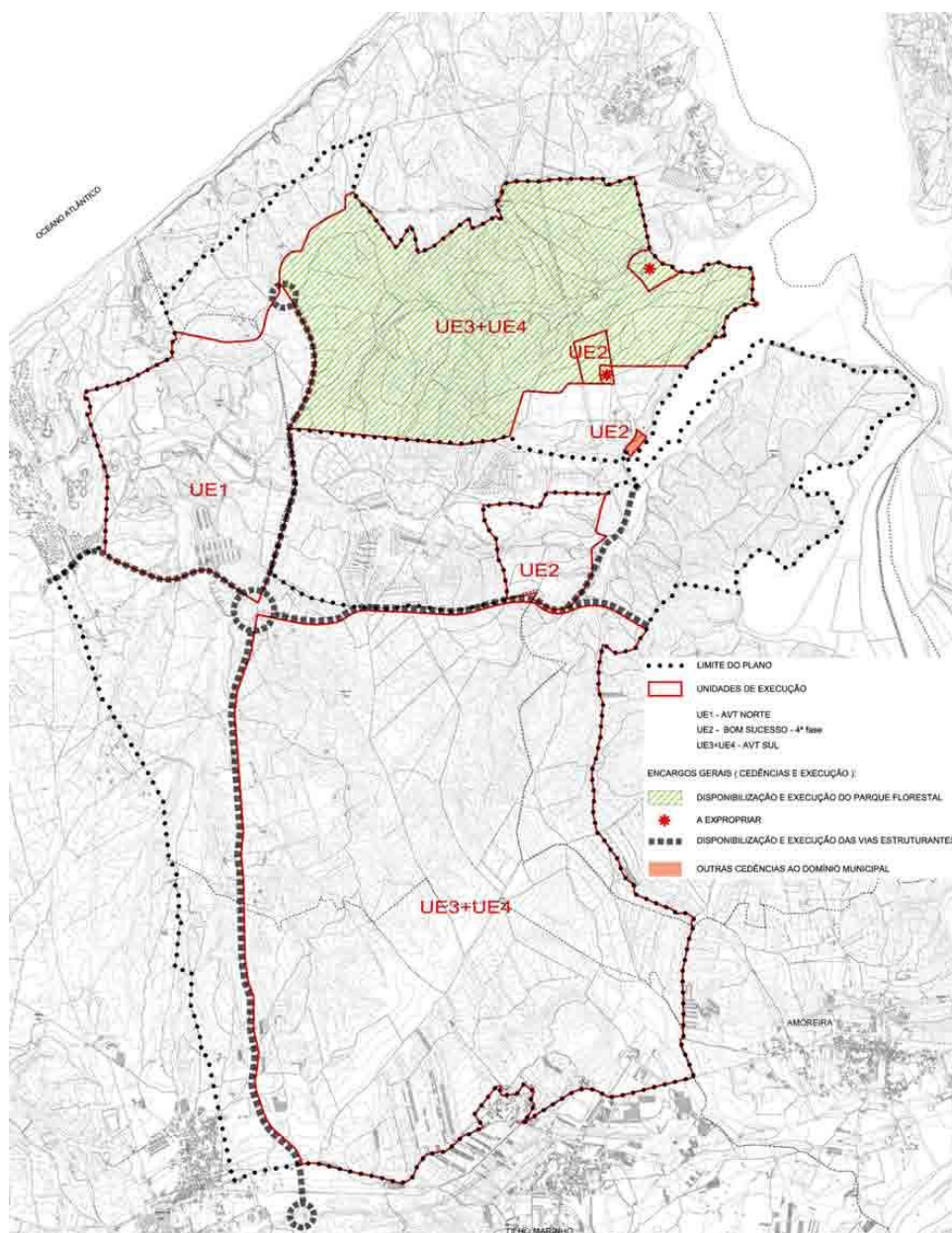
CONDIÇÕES OBRIGATÓRIAS	FATORES DE VALORIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> – Localização em AVT e afastamento mínimo entre limites dos empreendimentos existentes ou previstos de 100 metros – Instalação de Conjuntos Turísticos com a classificação mínima de 5 estrelas – Área mínima: 150 hectares (AVT Sul) e 200 hectares (AVT Norte), podendo incluir áreas em RAN e REN até 40% 	<ul style="list-style-type: none"> – Número, categoria e capacidade dos estabelecimentos hoteleiros – Diversidade dos equipamentos de lazer e dos serviços comuns – Adequação e aproveitamento dos recursos locais, diferenciação temática e medidas de compensação ambiental – Integração territorial ao nível de infraestruturas e acessibilidades) – Integração arquitetónica e paisagística mobilização do solo, impactes visuais e manutenção/reintrodução de espécies autóctones – Medidas de gestão ambiental ao nível da água, energia, ruído e gestão de resíduos, entre outras – Cumprimento de critérios de certificação ambiental – Programa de execução – Obras e investimentos complementares fora do empreendimento – Qualidade e investimento dos centros terciários incluídos no programa

Tabela 26 – Fatores de apreciação no âmbito da proposta de um resort

Fonte: MO (2012, p. 90).

O sistema de execução definido no âmbito da UOPG traduziu-se em quatro unidades de execução devidamente identificadas, objetivadas, com a definição dos parâmetros urbanísticos, sistemas de execução possíveis (sistema de cooperação e/ou de imposição administrativa e critérios perequativos)³⁷⁰. Foram estabelecidos critérios de perequação de compensação no âmbito espacial de cada Espaço de Ocupação Turística (se esse espaço compreender prédios de diferentes proprietários) com a inclusão de critérios de benefícios, somente no caso de existir áreas afetadas à RAN, REN ou Rede Natura e, critérios de encargos, em função das áreas brutas de construção admitidas para 3 situações específicas: disponibilização das áreas necessárias e execução das vias estruturantes; cedência e/ou execução do parque florestal e; reconversão de duas áreas, atualmente, afetadas à extração de inertes e exploração avícola (Figura 67).

³⁷⁰ A UE1 corresponde à criação de um NDT na AVT Norte; a UN2 corresponde a uma pretensão à data contratualizada referente à conclusão do empreendimento do Bom Sucesso Resort (4ª fase) e a UN3 e UN4 correspondem à criação de 2 NDT na AVT Sul.



	ÁREA DE TERRENO (HA)			ÁREA DE CONSTRUÇÃO (M2)	ÍNDICE MÉDIO DE UTILIZAÇÃO	ÍNDICE DE CONSTRUÇÃO BRUTO
	AFETA AO PARQUE	AFETA AO EMPREENDIMENTO	TOTAL			
UE1	-	200	200	110.000	0.06	0.06
UE2 (4ªF Bom Sucesso)	8.5	65.1	73.6	40.500	0.06	0.06
UE3+UE4	507.9	400*	907.9	240.000	0.03	0.06

*Cada unidade de execução não pode ter área inferior a 150ha.

Figura 67 – Alteração ao PDM de Óbidos | Unidades de execução (2013)

Fonte: Município de Óbidos, 2012.

Também foi prevista a elaboração de um Programa de Ação Territorial³⁷¹ (PAT) enquanto instrumento de execução estabelecendo orientações e medidas de salvaguarda identificadas na proposta do Plano de Estrutura do Bom Sucesso, com vista a uma valorização e sustentabilidade dos diferentes tipos de ocupação. Todavia, o enquadramento legal do ordenamento do território em vigor já não prevê esta figura, impondo-se avaliar as alternativas possíveis para orientar um desenvolvimento territorial equilibrado desta área complexa através de um instrumento de gestão de base contratual eficaz.

A alteração parcial ao PDM acabou por ser aprovada em 2013, mas as medidas ficaram congeladas devido ao contexto económico e financeiro atual. A crise conduziu à contração do investimento e as negociações que estavam em curso para implementar os NDT cessaram.

Como vimos, do processo de ocupação turística e das respetivas disposições normativas delineadas na primeira versão do PDM, decorre uma contradição estrutural apoiada num dualismo entre a capacidade de carga do território e a carga edificatória permitida para grandes empreendimentos turísticos. Esta constatação justificou a definição de um modelo territorial alternativo e ajustado às necessidades locais e aos imperativos ambientais, integrando o turismo no planeamento e ordenamento do território com normas orientadoras centradas na valorização e proteção dos valores naturais e na adequada distribuição de equipamentos e infraestruturas. Como comentário final, concluímos que a elaboração do Plano de Estrutura do Bom Sucesso e a consequente alteração ao PDM constituíram dois momentos-chave de diagnóstico, avaliação e discussão de soluções no sentido de promover a concertação de interesses públicos e privados.

Não obstante estes feitos positivos, subsistem constrangimentos no processo de planeamento que comprometem a eficácia das ações preconizadas. Um aspeto que se destaca manifestamente neste processo é o tempo. Damos dois exemplos: dos 33 municípios abrangidos pelo PROT-OVT aprovado há 10 anos, Óbidos foi o primeiro e único município a integrar as diretrizes respeitantes à implantação de *resorts* através da figura de NDT num PDM que ainda é de 1ª geração³⁷²; entre a decisão de elaborar um estudo global que se

³⁷¹ Segundo o artigo 121º do RJIGT (na redação do DL n.º 46/2009, de 20 de fevereiro) "1 — A coordenação das atuações das entidades públicas e privadas interessadas na execução dos planos municipais de ordenamento do território pode ser enquadrada por programas de ação territorial. 2 — Os programas de ação territorial têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem os objetivos a atingir no período da sua vigência, especificam as ações a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos, designadamente: a) Definindo as prioridades de atuação na execução do plano director municipal e dos planos de urbanização; b) Programando as operações de reabilitação, reconversão, consolidação e extensão urbana a realizar nas unidades operativas de planeamento e gestão; c) Definindo a estratégia de intervenção municipal nas áreas de edificação dispersa e no espaço rural."

³⁷² Esta figura legal esteve prevista ao longo da vigência da LBPOTU. Em 2011, a DGOTDU publicou o "Guia dos Programas de Ação Territorial" definido como um instrumento vocacionado para orientar transformações territoriais complexas no âmbito da articulação urbano-rural baseado num quadro de governação multinível articulando os diferentes interesses das entidades públicas e privadas que garante os mecanismos necessários de participação e de apoio à decisão. Todavia, os PAT não tiveram o acolhimento esperado embora esta figura fosse prevista em vários PDM.

³⁷² Até à data de hoje, os únicos municípios com PDM de 2ª geração são Benavente, Constância, Lourinhã e Torres Vedras. Benavente é, a par de Óbidos, os únicos municípios com disposições acerca de NDT. Lourinhã e Constância optaram por não incluir tais

consubstanciou no Plano de Estrutura à alteração ao PDM, passaram oito anos. Este desfasamento temporal aponta para o desafio de adequar o nosso sistema de planeamento e os seus instrumentos a um processo de planeamento, mais flexível capaz de gerir, em tempo útil, as lógicas de incerteza.

A crise provocou graves constrangimentos aos empreendimentos que já estavam em execução, levando-os ao estado de passivo territorial que a regulação ignorou. Em termos de *timing*, o confronto da reformulação do modelo territorial com a realidade tornaram as ações propostas desajustadas e atualmente inexecutáveis, mesmo considerando apenas as medidas que serviriam reestruturar a situação existente.

De registar, ainda, a questão do financiamento. Além dos promotores não terem acesso a condições financeiras para participar, por exemplo, na construção da via que ligaria o IP6 aos Covões, considerada prioritária, as fontes de financiamento público também estão muito condicionadas, nomeadamente em termos de fundos comunitários, pois os eixos prioritários do Portugal 2020 não se coadunam com este tipo de intervenção. A análise do processo evolutivo da ocupação turística mostra-nos assim um modelo de desenvolvimento fragmentado apoiado pelas condições do sistema de planeamento instituído.

6.3. UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL FRAGMENTADO

Impõe-se agora a identificação das evidências que configuram a essência do modelo fragmentado que se manifesta a vários níveis, compreendendo a origem e os seus efeitos sobre o território. O levantamento da condição urbano-territorial da nossa área de estudo é essencial para numa fase posterior refletir nos possíveis contributos passíveis de favorecer a construção de um modelo de urbanização turística integrado, orientado para a sustentabilidade do território.

Apontamos primeiro, para uma análise da evolução da transformação da paisagem para contextualizar as dinâmicas territoriais que alimentam a percepção de um sistema de relações entre peças autónomas que ocorre a nível espacial, ambiental, funcional e temporal.

disposições. O município de Torres Vedras aprovou a revisão do PDM em 2007, ou seja, numa fase anterior à entrada em vigor do PROT-OVT. Neste caso e na maioria dos outros municípios, os respetivos regulamentos do PDM foram submetidos a um procedimento de alteração por adaptação (parcial), com base no disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º do RJIGT, aprovado pelo DL n.º 380/99, de 22.09, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 46/2009, de 20.02.



Figura 68 – À esquerda as aldeias e vilas de Óbidos, à direita os *resorts* de Óbidos.
Foto da autora: 2019.

6.3.1. UMA PAISAGEM ALTERADA E INACABADA

O recurso à Cartografia de Uso e Ocupação do Solo (COS) 1995 e 2015³⁷³ teve como principal objetivo analisar as transformações ocorridas na área de estudo, obtendo uma perspetiva dos efeitos cumulativos da urbanização.

Em meados da década de 90, os territórios artificializados somavam 113 ha. Deste universo, cerca de 43% era ocupado pela indústria de extração de inertes e por instalações avícolas localizadas a sudeste do empreendimento da Praia d'El Rey. À data, esta urbanização tinha reiniciado a construção com base no novo alvará e representava 23% do total do solo artificializado; o remanescente correspondia à urbanização do Bom Sucesso nas áreas adjacentes à margem esquerda da Lagoa (34%). Recordamos que nesse período, o setor da construção estava em alta, sustentado pela explosão do crédito concedido tanto a construtores, como a compradores finais, apoiados pelo sistema de crédito atrativo, flexível e negligentemente regulado, e que contribuiu para a expansão do setor imobiliário alargado à aquisição de segunda residência.

No intervalo de tempo estudado, os territórios artificializados aumentaram 440%, passando de 113 para 610 ha, enquanto em todo o concelho, a taxa de variação se fixou nos 93%. Este aumento deve-se exclusivamente à expansão da urbanização afeta aos *resorts*, sendo de ressaltar que estes resultados não contemplam a área respeitante ao West Cliffs que iniciou as obras de urbanização em 2015.

³⁷³ "A COS é um produto nacional com uma unidade mínima cartográfica de 1 ha e inclui uma série temporal com quatro anos de referência (1995, 2007, 2010 e 2015)." In. www.dgterritorio.pt.

O crescimento dos territórios artificializados foi realizado sobretudo à custa da mancha florestal, traduzindo-se numa perda na ordem dos 445 ha. Com base no levantamento do uso e ocupação do solo de Óbidos (Araújo, 2002), mais de 90% da área hoje afeta pelos empreendimentos Quintas de Óbidos, Bom Sucesso Resort e Royal Óbidos tinha uma ocupação florestal, predominantemente eucaliptal. A ocupação original da área de intervenção do *resort* West Cliffs, fundamentalmente florestal, matos e vegetação arbustiva, não foi totalmente artificializada. Em conformidade com as normas previstas no POOC, o projeto calculou uma faixa de proteção integral que varia até cerca de 250 m, a contar da arriba e as áreas do campo de golfe bastante mais reduzidas, em comparação com os seus pares, procurando manter o relevo e vegetação original³⁷⁴ (Figura 69).

A profunda alteração da paisagem verificada a partir da década de 2000 com a chancela do turismo residencial e do golfe veio consolidar a vocação turística da área, promovida desde a década de 60. Segundo dados oficiais (INE, BGRI), em 2011, residiam habitualmente na área de estudo³⁷⁵, 318 pessoas, ou seja, cerca de 3% da população residente no município de Óbidos, registando uma densidade populacional de 0.1 hab./km². Este valor demonstra claramente que em termos demográficos, estamos perante uma área praticamente despovoada de residentes³⁷⁶. A população residente distribuía-se sobretudo pelo Bom Sucesso/Casalito (105 hab.), Praia d'el Rey (91 hab.) e Casais dos Covões (32 hab.).

Em termos de edificação, em 1960, contabilizaram-se 35 edifícios, mas a partir desse período que coincide com a promoção do Bom Sucesso/Casalito e da Praia d'el Rey, até 1995, verificou-se um aumento de 323 edifícios. Entre 1996 e 2005, registou-se um crescimento de 447 edifícios que reflete o *boom* construtivo na Praia d'el Rey, que teve continuidade nos cinco anos seguintes, acrescentando o contributo do Bom Sucesso Resort que já tinha iniciado a construção, totalizando mais 886 edifícios (Gráfico 18). Em 2011, somaram-se 1.691 edifícios clássicos e o número de alojamentos ascendeu a um valor total de 2.077, sendo que apenas 133 eram de residência habitual.

Confirma-se o peso da ocupação sazonal, além, da artificialização a larga escala sem um contrapeso balanceado nos dados demográficos, manifestando assim, uma contradição entre a ocupação do solo e a densidade populacional, onde o turismo é claramente um dos seus principais motores.

³⁷⁴ A mancha florestal era, fundamentalmente, composta por pinheiro bravo, algumas áreas de eucaliptal e alguns pinheiros mansos que ocupavam, e uma área de matos e vegetação arbustiva, respetivamente 78% e 22% do total da propriedade.

³⁷⁵ Relembremosque a área contabiliza 2.411 ha.

³⁷⁶ A densidade populacional de Óbidos é de 82.3 hab./km² (INE, 2011).

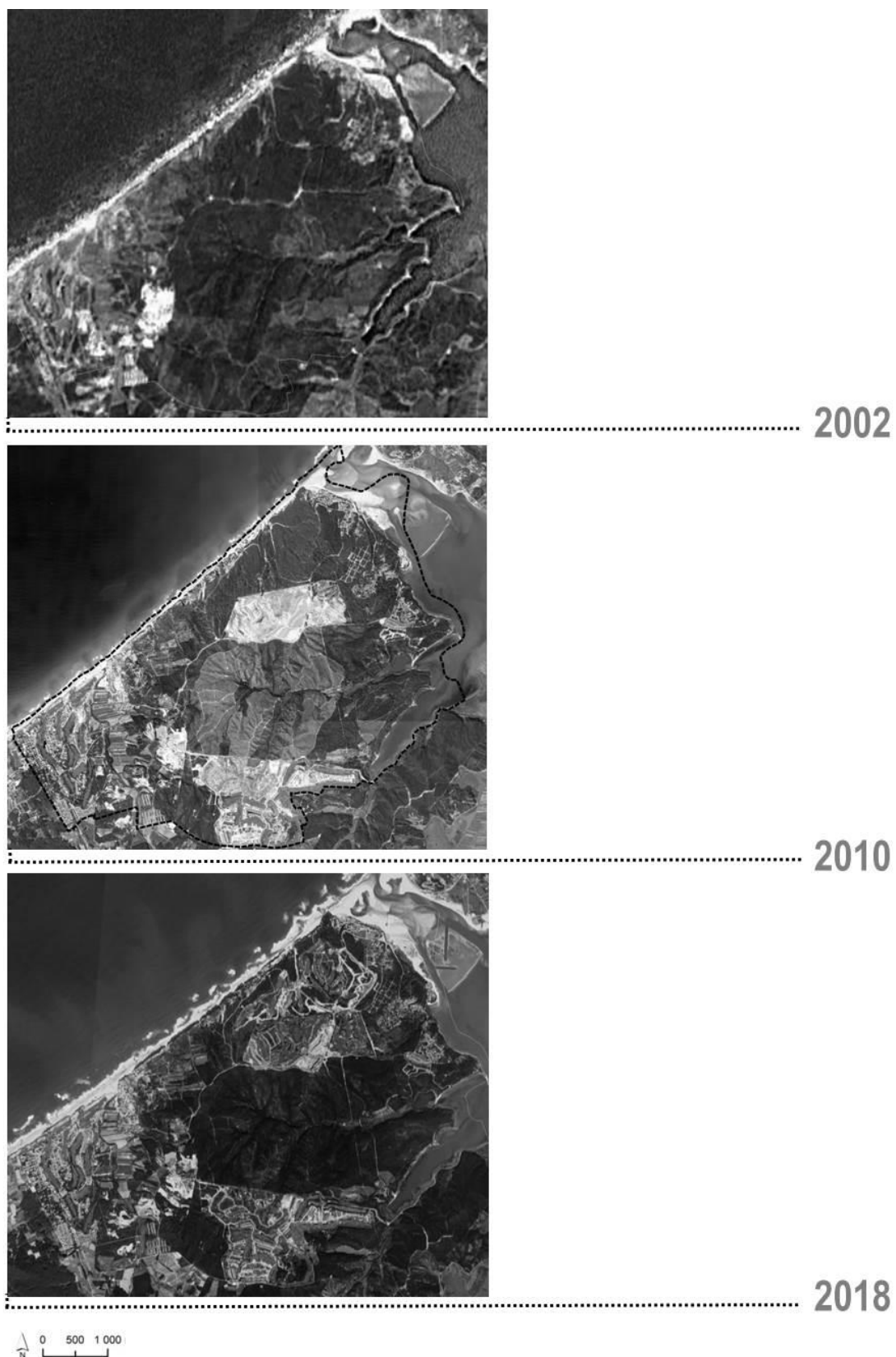


Figura 69 – Área de estudo| Evolução da ocupação turística.
Fonte: Google Earth: Image Landsat / Copernicus 2002; 2019; DGT, Ortofotomapas 2010).

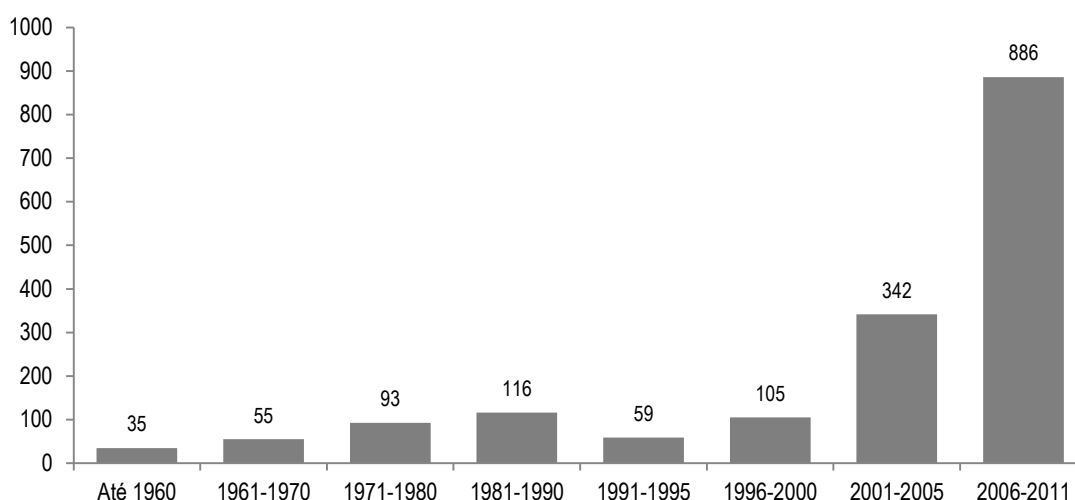


Gráfico 18 Área de estudo | Época de construção dos edifícios (1960-2011).
Fonte: INE, BGRI 2011.

Na procura de uma leitura macro deste território ressalta a condição atual de cada uma destas operações urbanísticas. Após a desfiguração da paisagem, o observador constata um território em modo de espera. O estudo de Martins e Cavaco (2018) focou precisamente a questão dos passivos territoriais do turismo em Óbidos e dos seus impactes. As autoras recorreram a uma abordagem morfológica que privilegiava a componente territorial e ambiental, com elementos recolhidos num contexto económico e financeiro complexo para o mercado dos *resorts*. Nesta investigação, replicamos a metodologia com dados atualizados e enquadrado num contexto de retoma económica com maiores níveis de procura de forma a perceber se esta tendência também se reflete na área de estudo.

Começamos pelo grau de execução dos empreendimentos³⁷⁷. À exceção de alguns lotes da Praia d'el Rey que ainda não foram urbanizados, todos os *resorts* da segunda geração já concluíram as obras de urbanização, o que significa que as principais redes de infraestruturas (redes viária, abastecimento de água, saneamento, gás, iluminação pública, etc.), incluindo o sistema de espaços comuns livres (espaços verdes, etc.) já foram concretizadas.

O cálculo da taxa de ocupação dos lotes quantifica o que visualmente é inquietante pelo contraste entre o produto expectável e o produto construído. Embora saibamos que a construção de um empreendimento desta natureza que facilmente ultrapassa a centena de hectares esteja associada a um faseamento mais dilatado no tempo, verificou-se que este encobre muitas vezes constrangimentos financeiros, sobretudo resultantes da dificuldade de transacionar os ativos imobiliários.

Os efeitos da crise internacional de 2008 tornaram-se óbvios a partir de 2013 quando se assistiu de modo sistemático, os pedidos de insolvência das empresas promotoras. Os empreendimentos encontravam-se em

³⁷⁷ Para calcular o grau de execução dos empreendimentos, foram identificados os lotes com alvará de construção emitido pelo Município de Óbidos, cruzando com ortofotomapa datado de 2017 (Google Earth) e trabalho de campo.

fases de desenvolvimento bem distintas, configurando na maioria dos casos em passivos territoriais do turismo (cf. Martins e Cavaco, 2018). Depois da passagem por um período económico penoso mas que não se dissipou totalmente, as empresas que detém, atualmente, a maior parte dos respetivos ativos, readaptaram a sua estratégia comercial. Mas as vendas nos *resorts* estudados, em particular os mais recentes continuam exíguos contrariando a nova dinâmica de mercado em termos nacionais.

Com o despertar da crise internacional, a Praia d'El Rey já se encontrava consolidada com cerca de 80% das unidades de alojamentos construídas e vendidas. E, nessa medida os problemas refletiram-se sobretudo ao nível da gestão e da conservação das infraestruturas e dos espaços comuns do empreendimento, como veremos mais adiante. Nos últimos anos, tem-se essencialmente, assistido a melhoramentos e a obras de remodelação de casas existentes, em detrimento de novas construções.

A projeção internacional do Bom Sucesso Resort contribuiu para uma expansão inicial que ultrapassou as expectativas dos promotores, ao terem sido comercializadas 430 dos 600 alojamentos previstos avaliados entre 300 mil até perto de 1 milhão de euros. Cerca de 70% das transações foram realizadas por estrangeiros, sobretudo ingleses, irlandeses e irlandeses. A construção das primeiras casas realizou-se em 2009, ainda assim só cerca de 350 casas foram edificadas. E, já em fase acabamentos, a construção do Hotel da cadeia Hilton que representava um investimento de 27 milhões de euros, dos quais 13,6 milhões derivavam de fundos comunitários, foi interrompida. A conjugação de circunstâncias marcadas pela desistência dos compradores, redução dos níveis de confiança, falência das empresas acionistas e a queda do BES, principal financiador, contribuiu para “*um quase naufrágio à vista do porto*”³⁷⁸. Durante o período de crise, os esforços viraram-se para a manutenção do campo de golfe para não agravar a desvalorização do produto imobiliário. Atualmente, ainda são visíveis as marcas da crise, devido à presença de “*ruínas modernas*”³⁷⁹. A construção de novas casas continua praticamente suspensa³⁸⁰ (Figura 70 e

Figura 71).

As Quintas de Óbidos arrancaram as obras de urbanização em 2007, em simultâneo com a primeira fase de comercialização. Segundo dados divulgados em 2009, 24 *villas* (ou seja 30% da oferta prevista referente a esta tipologia) tinham sido vendidas, sendo que dois terços a estrangeiros, com preços variando entre 1.4 a 1.8 milhões de euros. A crise congelou praticamente os investimentos. Em 2014, a inauguração do centro hípico e do *country club* constituíram um último esforço para relançar o empreendimento e apoiar a exploração turística. Hoje recaem suspeitas da insolvência ter sido provocada pela banca e o caso está entregue aos tribunais: Não

³⁷⁸ In. Gazeta das Caldas. “Resort do Bom Sucesso – o empreendimento de luxo com dimensão internacional afunda-se.” Jornal regional semanal. 03.10.2014. Disponível em: [HTTPS://GAZETACALDAS.COM/SOCIEDADE/RESORT-DO-BOM-SUCCESSO-O-EMPREENDIMENTO-DE-LUXO-COM-DIMENSAO-INTERNACIONAL-AFUNDA-SE/](https://gazetacaldas.com/sociedade/resort-do-bom-sucesso-o-empreendimento-de-luxo-com-dimensao-internacional-afunda-se/) acessível em 16.05.2016.

³⁷⁹ Designação dada às construções que nunca terminaram e portanto nunca cumpriram o propósito ao qual foi destinado (cf. Schulz-Dornburg, 2012).

³⁸⁰ Os mais recentes alvarás de construção registados no serviço SIG do município de Óbidos foram emitidos em 2010.

há sinais de novos investimentos e o acesso ao empreendimento está vedado, apesar da indicação da licença de exploração do aldeamento turístico estar validada até 2023³⁸¹ (Figura 72).

O Royal Óbidos avançou com as obras de urbanização em 2009, tendo inaugurado o campo de golfe em 2012 e o Boutique Hotel, dois anos mais tarde. Enquanto no plano turístico, notava-se algum desenvolvimento, no plano imobiliário, os objetivos ficaram aquém das expectativas, já de si reduzidas pelo contexto económico. Em 2014, cerca de 30 lotes tinham sido comercializados e apenas duas moradias construídas. Cinco anos passaram e apesar das alterações das condições de comercialização mais flexíveis, não foram construídas mais casas³⁸². Em 2016, foi requerido um Processo Especial de Revitalização (PER)³⁸³ que deu origem a um reforço de capital e à entrada de novos acionistas - LYNX Asset Managers que gerem o fundo de capital de risco designado por LNMK Hospitality Capital e que detém atualmente 95% do Royal Óbidos. A aposta comercial continua a focar-se na oferta turística, com o início da construção dos 62 apartamentos em regime de "hotel residences" previstos para serem inaugurados em 2020 (

Figura 73).

O West Cliffs começou por estar incluído no grupo dos passivos territoriais que não saíam do papel³⁸⁴ mas, contra as expectativas, assistiu-se ao arranque das obras de urbanização, em 2015, por decisão da sociedade gestora Oxy Capital que gere o fundo de capital de risco e que adquiriu os principais ativos até então do grupo Báltico³⁸⁵. A construção deu-se depois do adiamento sucessivo das obras de urbanização, fruto dos constrangimentos financeiros internos e externos. Apesar da situação dos *resorts* envolventes³⁸⁶ e o risco de caducidade da licença da operação de loteamento por não cumprir com os prazos fixados para o início das obras de edificação previstas³⁸⁷, a estratégia empresarial apoiou-se nas expectativas de uma boa resposta do mercado, considerando os aspetos diferenciadores do resort e no aproveitamento de sinergias ao nível do produto turístico assente no golfe e no produto imobiliário entre este empreendimento e a Praia d'el Rey.

Esta situação exemplifica a inconsistência da regulação que é incapaz de responder às alterações de requisitos fundamentais como a capacidade económico-financeira das empresas para mobilizar os meios

³⁸¹ Licença concedida pelo TdP, sob o número de registo 3950, com validade até 25.01.2023 referente ao aldeamento turístico de 5 estrelas de Quintas de Óbidos – Country Club que inclui um total de 10 alojamentos (4 apartamentos e 6 moradias), correspondendo a 62 camas.

³⁸² As condições iniciais de comercialização do produto imobiliário era a venda do lote com a moradia já construída; mais tarde, colocaram à venda os lotes dando estipulando um prazo de 3 anos ao proprietário para iniciar a construção do imóvel. Em 2014, apenas era promovida a venda do lote sem estipular prazos para a sua ocupação.

³⁸³ O PER é definido como "*um instrumento alternativo à insolvência que dá a possibilidade às empresas em situação económica difícil e em situação de insolvência iminente de estabelecer negociações com os seus credores, tendentes à revitalização da sua atividade.* (...) In WWW.IAPMEI.PT

³⁸⁴ Relembremos que o alvará de construção do empreendimento West Cliffs foi aprovado em 2011.

³⁸⁵ Os principais ativos incluem o conjunto turístico do West Cliffs, Hotel Marriott e os apartamentos turísticos The Beach Front, na Praia d'el Rey e os respetivos campos de golfe.

³⁸⁶ Esta situação levou à criação de um movimento cívico que tentou suspender a construção do empreendimento: Plataforma Defender o Bom Sucesso: [HTTPS://PT-PT.FACEBOOK.COM/GROUPS/DEFENDERBOMSUCESO/](https://pt-pt.facebook.com/groups/DEFENDERBOMSUCESO/) .

³⁸⁷ Cf. Artigos 71º e 77º do DL n.º 136/2014, de 09.09.

financeiros previsivelmente necessários para o integral cumprimento das obrigações resultantes da licença. Mesmo após a inauguração do campo de golfe (junho de 2017) e da construção das primeiras moradias em 2018, o risco de não conclusão continua alto.

O estado de ocupação do lote afeto ao produto imobiliário revela, de forma clara, que o produto base previsto nos *resorts* iniciados, a partir de meados da década de 2000, está ainda longe de ficar disponível (

Tabela 27). Apesar do aumento da procura turística e de se registarem algumas vendas³⁸⁸, a dificuldade de escoamento do produto imobiliário, ainda é uma realidade. O Bom Sucesso encontra-se numa fase mais adiantada da construção, com 58% dos lotes edificados / em edificação, mas a maioria dos lotes assinalados “em construção” (14 lotes), estão na realidade com as obras suspensas. As Quintas de Óbidos e o Royal Óbidos registam 8% e 4%, respetivamente, dos lotes ocupados ou em construção. O West Cliffs concluiu a 1ª fase da construção do seu produto imobiliário, correspondente a 10 moradias geminadas, i.e., 3% da oferta prevista.

		PRAIA DEL REY		BOM SUCESSO RESORT		ROYAL ÓBIDOS		WEST CLIFFS		QUINTAS DE ÓBIDOS	
<i>Total de lotes</i>		439	%	352	%	155	%	268	%	85	%
PRODUTO PREVISTO	<i>Golfe / Centro hípico</i>	1		1		2		1		1	
	<i>Turístico</i>										
	<i>Est. Hoteleiro</i>	3*		1		1		2		0	
	<i>Equipamentos</i>	3		4		6		3		4	
	<i>Produto Imobiliário</i>	424		341		143		299		79	
	<i>Outros (comércio, infra., ...)</i>	8		8		5		6		2	
PRODUTO DISPONÍVEL	<i>Golfe / Centro hípico</i>	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%	1	100%
	<i>Turístico</i>										
	<i>Est. Hoteleiro</i>	2	67,00%	1**	90%	1	100%	0	0%	na	na
	<i>Equipamentos</i>	2	67,00%	3	75%	2	33.3%	1	33.3%	4	100%
	<i>Produto</i>										
	<i>Imobiliário</i>										
	<i>Construído</i>	345	81.4%	185	54.3%	2	1.4%	10	3.3%	6	7.6%
	<i>Em construção</i>	1	18.4%	14	4.1%	3	2.1%	0	0%	0	0%
	<i>Vago</i>	77	0.2	142	41,60%	138	96.5%	289	96.7%	76	92.4%
	<i>Outros (comércio, infra., ...)</i>	5	63%	8	100%	3	60%	2	40%	1	50%

*Inclui os apartamentos turísticos para não serem incluídos no produto imobiliário que, neste caso particular, não é um produto imobiliário turístico.

** Em fase adiantada da construção.

Tabela 27 - Grau de ocupação do lote (2019).

Fonte: Elaboração própria.

³⁸⁸ Com base nas entrevistas realizadas com os promotores em 2019.



Figura 70 – Ruínas modernas I
Foto da autora: Bom Sucesso Resort, 2019

Figura 71 – Ruínas modernas II
Foto da autora: Bom Sucesso Resort, 2019



Figura 72 – Acesso fechado
Foto da autora: Quintas de Óbidos, 2019

Figura 73 – *Hotel residences* em construção
Foto da autora: Royal Óbidos, 2019

A totalidade dos equipamentos de animação autónoma prevista está construída e em atividade, todavia, dos seis estabelecimentos hoteleiros previstos e que equivaleriam a cerca de 1200 camas turísticas, somente estão a ser exploradas 398 camas, ou seja, 33% do produto previsto.

A contração da procura também causou mudanças significativas no faseamento das operações, que se refletiram na extensão dos prazos de execução através de uma alteração às disposições legais. O tempo para a finalização do empreendimento estava inicialmente fixado, pelos promotores, entre 5 e 8 anos³⁸⁹, mas com a crise, o período previsto foi substancialmente excedido.

Também se constatou através da análise dos pareceres emitidos pelo TdP que, antes da crise, após a conclusão das obras de urbanização, as primeiras fases incidiam numa parte da oferta imobiliária juntamente com a construção do equipamento âncora (golfe ou centro hípico, neste caso), deixando para último os estabelecimentos hoteleiros. Esta estratégia permitia aos promotores beneficiarem, de forma mais célere, dos ganhos de capital obtidos com o negócio imobiliário, permitindo-lhes numa fase posterior realizar os investimentos adicionais na construção do hotel cujo retorno é mais longo. Verificou-se que em pleno período de

³⁸⁹ A partir de (Pardal, 2012).

crise, a estratégia adaptou-se, avançando com o alojamento hoteleiro ou alterando as tipologias do edificado (e.g. de T5 para T3) para se adaptarem ao mercado e reduzir os custos (e.g. Quintas de Óbidos).

A possibilidade de sobrevoar este território permite perceber a magnitude da transformação do solo e da paisagem que ganha maior notoriedade com o atual estado da urbanização (Figura 74 e Figura 75).

Em empreendimentos desta ordem de grandeza, o produto imobiliário é decisivo para a sustentabilidade económica do empreendimento, não se refletindo apenas na área do negócio com a comercialização dos lotes, como também para garantir o bom funcionamento e a conservação dos espaços. E, perante a falência deste pilar, a sustentabilidade territorial do empreendimento é também colocada em causa.

De facto, nos assentamentos onde é notória a dificuldade de escoar os ativos imobiliários, os problemas são facilmente detetáveis (espaços verdes mal conservados, falta de manutenção da calçada, cabos e tubos condutores à vista, degradação de infraestruturas que não chegaram a ser utilizadas, tais como, contentores dos resíduos sólidos urbanos ou de recolha seletiva, iluminação pública, etc.)³⁹⁰. Neste âmbito, existe um grande contraste, entre estes e o empreendimento da Praia d'el Rey, que tem conseguido manter os espaços públicos cuidados.

O contorno paradoxal deste território é, desde logo, sentido *in situ*, simplesmente através da observação direta, pois o contraste entre o produto previsto e o produto disponível é latente. Este estado incompleto onde a degradação das infraestruturas é bem visível e a quase ausência de pessoas conferem a este território uma paisagem urbana desequilibrada.

³⁹⁰ Também expectável, foi o encontro de alguns destes problemas nos loteamentos do Bom Sucesso / Casalito (e.g. passivos, deficiente conservação das infraestruturas).



Figura 74 – Quintas de Óbidos | Passivo territorial I
Foto da autora (setembro, 2017)



Figura 75 – Royal Óbidos | Passivo territorial II
Foto da autora (setembro, 2017)

6.3.2. ESTRUTURA TERRITORIAL



Figura 76 – A união de partes.
Foto da autora: Área do Bom Sucesso, (setembro, 2017).

Enquanto o ponto anterior traduziu as evidências mais perceptíveis de uma paisagem alterada que envolveu uma profunda alteração da ocupação do solo a favor do turismo para proveito de poucos, este subcapítulo procura realizar uma leitura inteligível de base estrutural que ordena a ocupação e o funcionamento deste território no âmbito da macroescala. Por conseguinte, temos em vista, por um lado, as diferentes redes que conectam os vários empreendimentos entre si e estes com a restante estrutura urbana. Com esse objetivo, olhamos para a estrutura fundiária e para os conectores que se estabelecem como base da urbanização: sistema biofísico, redes infraestruturais, redes de equipamentos e polos de atividades.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA

A estrutura fundiária remete-nos para uma componente morfológica elementar do solo rural, aqui invadido pela dinâmica turístico-imobiliária. O cadastro da propriedade rústica materializa a divisão do solo em prédios rústicos que se destina a atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como, os espaços naturais de proteção ou de lazer, ainda que esteja ocupada por infraestruturas e configura um dos principais suportes ou condicionantes da organização e evolução espacial.

As características da estrutura fundiária de Óbidos na área de estudo foram determinantes para a localização dos empreendimentos, dado que aqui se concentram as propriedades de maiores dimensões que têm a sua origem na Quinta do Bom Sucesso³⁹¹. As operações de fracionamento da propriedade nesta área não foram significativas, o que explica a presença de prédios com centenas de hectares (a maior delas 546 ha), por sinal, associados a solos pobres. Para os promotores, a existência de grandes propriedades com fraca aptidão agrícola facilita os processos de aquisição e negociação com os proprietários fundiários, reduzindo tempos e encargos, constituindo fatores importantes associados à localização de empreendimentos desta natureza (Figura 77). Não deixa de ser curioso que estas condições, fruto de operações isoladas de fracionamento desenvolvidas ao longo do tempo, permitiram um crescimento urbano baseado num *cluster* de resorts associado à ideia de um conjunto de empreendimentos pertencentes ao mesmo setor de atividade se desenvolver na mesma área, em certos casos de forma contígua. Mas essa proximidade geográfica entre os empreendimentos que induz um certo padrão urbano regular e agregado é subvertido pela influência de outros fatores, como veremos adiante.

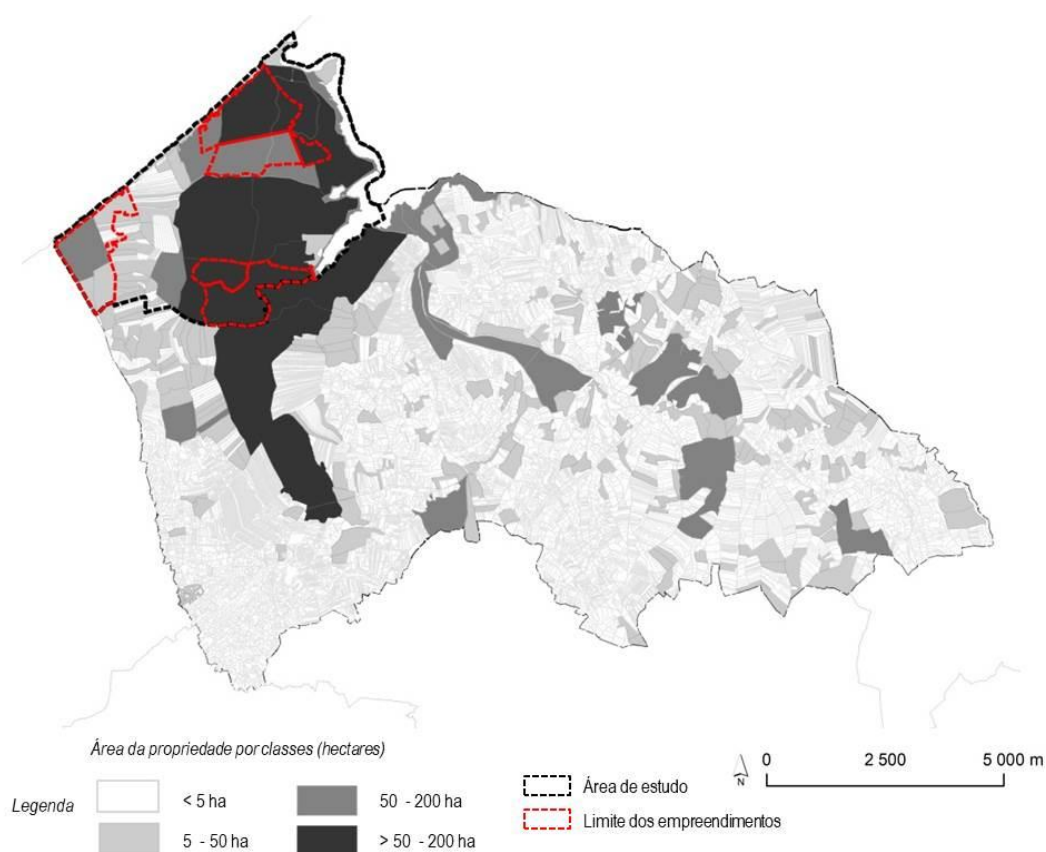


Figura 77 – Óbidos | Cadastro da propriedade rústica
 Fonte: Elaboração própria. Dados: Município de Óbidos, 2013; CAOP, DGT (2018).

SISTEMA BIOFÍSICO E SUAS INTER-RELAÇÕES

³⁹¹ Com referências datadas do século XVI, a Quinta do Bom Sucesso era, naquela época, a maior propriedade do distrito de Leiria, com mais de 30 km² e era constituída por pinhais, matas, grandes pomares, vinhas e pastagens com uma grande disponibilidade de água (Município de Óbidos, 2011).

Atendendo ao Estudo da Paisagem de Óbidos (2008), analisamos de forma articulada o sistema biofísico e suas inter-relações a partir das especificidades intrínsecas das três unidades de paisagem presentes na nossa área de estudo: *Faixa Costeira*, *Lagoa de Óbidos e Suas Envolventes* e *Matas de Óbidos*³⁹² (Figura 78).

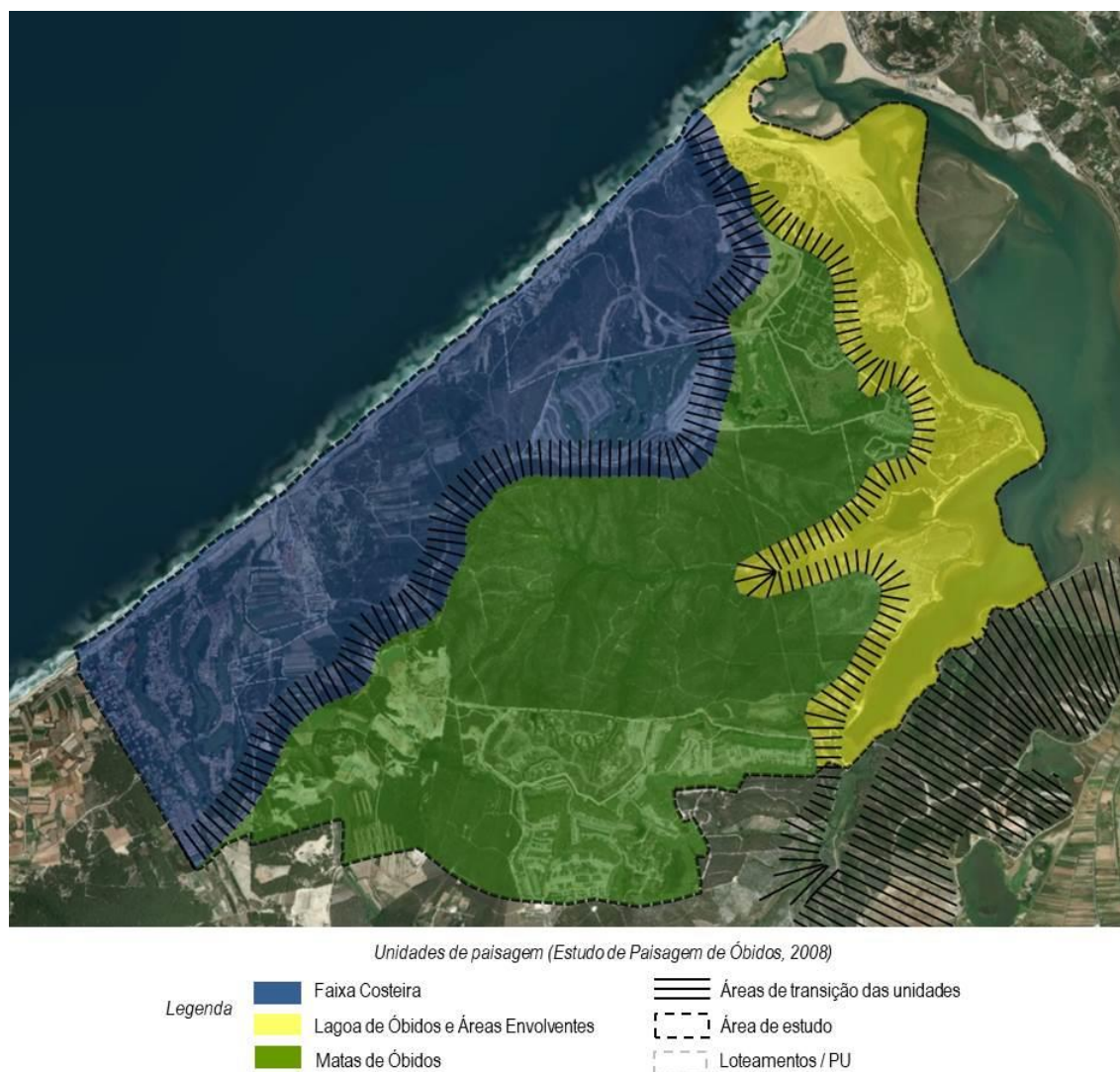


Figura 78 – Mapa das unidades de paisagem.

Fonte: elaboração própria a partir de Cancela d'Abreu e Oliveira (2008) e Município de Óbidos (2014).

As duas primeiras representam as unidades de paisagem que concentram os valores ecológicos mais sensíveis, o que não evitou a construção de vários empreendimentos que envolveu alterações do relevo e destruição da vegetação pré-existente, artificialização do solo e a introdução de uma carga urbana e de campos de golfe. É nas áreas adjacentes à linha de costa e da lagoa que os primeiros projetos definidos ainda na década

³⁹² A caracterização das unidades de paisagem aqui descritas foram baseadas no cruzamento da nossa área de estudo com as evidências identificadas no Estudo da Paisagem de Óbidos realizado pela Universidade de Évora (Cancela d'Abreu e Oliveira, 2008).

de 60 que beneficiaram mais da proximidade dos dois planos de água. Verifica-se uma tendência de afastamento da linha de costa para o interior da segunda geração de *resorts*, à exceção do West Cliffs³⁹³.

O limite da Faixa Costeira em relação ao interior corresponde em grande parte à linha de alturas que define as encostas voltadas para o oceano e paralela ao traçado da EM 603 e expande-se a oeste, englobando o empreendimento da Praia d'El Rey. O sistema de vistas, fortemente, marcado pela presença do mar proporciona “*fortes experiências estéticas e sensoriais através da cor, do cheiro, do som e da relação visual que se estabelece entre esta unidade e a linha de costa*” (Cancela d'Abreu e Oliveira, 2008, p. 47). Dos principais tipos de ocupação da “faixa costeira” destacavam-se as matas de produção (pinheiro bravo e eucalipto), matos e sistemas agrícolas de regadio com a presença de pequenos casais, subsistindo alguns espaços menos alterados onde é possível constatar a presença de espécies vegetais autóctones³⁹⁴, mas hoje é a expansão do solo artificializado que se evidencia.

A salientar a situação da Praia d'el Rey³⁹⁵ que se desenvolve sobre uma área com presença de habitats naturais e seminaturais (dunas, charnecas, depressões, alguns ameaçados pela extinção) integrantes na Rede Natura 2000 (Sítio PTCON0056) (Figura 79). A ocupação original encontra-se, consideravelmente, modificada dificultando a salvaguarda e manutenção de um estado de conservação favorável (Figura 80). Além da Praia d'el Rey, a exploração de inertes (saibreiras) e a presença de espécies invasoras (e.g. chorão-das-praias - *Carpobrotus edulis*) contribuíram para a deterioração ambiental. A área costeira de Óbidos é, ainda, constituída por três praias concessionadas, designadamente a praia de Bom Sucesso, a praia do Rei Cortiço e a praia d'el Rei. A instabilidade das arribas ao longo da costa é significativa com troços com elevado risco de derrocada.

A Lagoa de Óbidos tem um elevado valor paisagístico resultante de um sistema de transição entre o oceano e a água doce proveniente de várias linhas de água, dando forma, a uma outra unidade de paisagem. A lagoa estende-se para o interior em cerca de 6 km, entre a Aberta e o Bom Sucesso e em termos de largura, oscila entre os 1.000 e 1.500 m. A leste, estende-se o Braço da Barrosa e a sudoeste, o Braço do Bom Sucesso, ambos com grande importância ecológica do quadro do sistema lagunar (Figura 81).

³⁹³ Recordamos que este caso é particular porque embora tenha sido o último a ser aprovado (2011), o processo de licenciamento foi despoletado em meados da década de 90, prolongando-se quase duas décadas até à sua construção, a fim de compatibilizar a pretensão com a sensibilidade do local.

³⁹⁴ As espécies autóctones identificadas são as espécies espinhosas, designadamente, os tojos, e com menor frequência ocorrem exemplares isolados de zimbro, estevas, urze, entre outras (Município de Óbidos, 2008).

³⁹⁵ O Sítio da Lista Nacional da Rede Natura 2000 PTCON0056 Peniche/Santa Cruz abrange parte do concelho de Óbidos (305 ha), na área de Vale de Janelas e Vale Benfeito, na freguesia de Amoreira e envolve ainda parte dos concelhos de Peniche, Lourinhã e Torres Vedras, num total de 8 438 ha. Os habitats presentes no concelho de Óbidos são: 2150 - Dunas fixas descalcificadas atlânticas; 2190 - Depressões húmidas intradunares; 2250 - Dunas litorais; 2260 - Dunas com vegetação esclerófila da Cisto; 2270 - Dunas com florestas de *Pinus pinea* e ou *Pinus pinaster*; 4020 - Charnecas húmidas atlânticas temperadas de *Erica ciliaris* e *Erica tetralix*. Os habitats 2150, 2250 e 4020 são assinalados como habitats prioritários por se encontrarem ameaçados pela extinção (Município de Óbidos, 2012).



Figura 79 - Habitats naturais e seminaturais presentes na área do sítio PTC00056.
Fonte: MO (2012)

Figura 80 – (Extinta) Rede Natura 2000 da Faixa Costeira.
Foto da autora (setembro 2017).

Esta área tem sofrido ao longo dos anos vários tipos de pressões e condicionalismos, uns decorrentes das atividades humanas que se assumem como fontes de poluição e degradação dos valores naturais, assim como perturbações nos ecossistemas causadas por práticas associadas ao turismo balnear e náutico e o problema do assoreamento. Os condicionalismos ambientais resultantes da pressão urbana começaram com a construção das primeiras casas da urbanização do Bom Sucesso e a entrada em vigor de instrumentos de gestão territorial não impediu a execução de mais operações de loteamento na zona sul (Figura 82).

As Matas de Óbidos correspondem à unidade de paisagem inserida na zona de morros, na zona central e sul da área de estudo. Trata-se de uma área ocupada por uma vasta mancha florestal que legitima o caráter identitário desta unidade. A espécie florestal dominante é o eucalipto que se localiza nas áreas de maior declive e altitude tem ganhado terreno sobre o pinheiro bravo que ocupa as zonas de transição entre a Faixa Costeira e a Lagoa de Óbidos. A concentração de grandes propriedades em parte relacionada com a pobreza dos solos pode, possivelmente, explicar que esta unidade fosse praticamente despovoada (Cancela d'Abreu e Oliveira, 2008). É precisamente na área central desta unidade de paisagem que as Quintas de Óbidos e o Bom Sucesso Resort foram erguidos. A oeste, junto à área de transição, encontram-se extensas áreas de extração de inertes com fortes impactes na paisagem e ainda pavilhões de produção avícola (Figura 83). A proximidade destas indústrias na envolvente dos empreendimentos causa, por força das suas atividades, vários constrangimentos apontados pelos promotores, moradores e utentes (e.g. explosões, vias de acesso danificadas pela passagem de veículos, pó, moscas, maus cheiros) que determinaram a natureza incompatível destas indústrias com o turismo que se veio a refletir na alteração ao PDM.



Figura 81 – Lagoa de Óbidos.
Foto da autora (Aldeia dos pescadores, março 2019).



Figura 82 – Bom Sucesso.
Foto da autora (março 2019).

Figura 83 – A Indústria incompatível com o Turismo.
Foto da autora (setembro 2017).

Estabelecendo uma relação entre o sistema biofísico e suas inter-relações, tendo por base as unidades de paisagem e a estrutura ecológica definida no âmbito do processo de alteração ao PDM (2013), retiramos dois tipos de contributos: (1) numa ótica de diagnóstico da situação, reconhece-se que a construção dos *resorts* veio influenciar o sistema biofísico introduzindo uma maior pressão sobre os valores naturais da faixa costeira, sendo que os principais danos resultam das ocupações mais antigas (e.g. construções sobre a arriba e sobre dunas), alimentando uma relação conflituosa entre turismo e paisagem. Contudo, o afastamento de alguns empreendimentos face à linha de costa vem dar valor a uma linha que constitui a parte mais recuada e exterior à faixa costeira, em solos com fraca aptidão agrícola, dando-lhes um uso alternativo e concedendo uma oportunidade para num futuro, explorar a lagoa como recurso turístico, apostando na requalificação desta área. De facto, hoje, já é reconhecido o papel fundamental da atividade turística como meio para requalificar e

construir paisagens de qualidade³⁹⁶. Por outro lado, damos o exemplo do West Cliffs que se localiza numa área mais sensível cuja relação com o meio natural é rentabilizado pela atividade turística, integrando práticas urbanísticas e arquitetónicas que, não só privilegiam soluções integradas do ponto de vista paisagístico, como promovem medidas de requalificação ambiental (e.g. arborização e vedações para proteção dunar).

Não obstante a existência de soluções pontuais que configuram em bons exemplos de integração paisagística, a área de estudo não traduz esta ideia, reforçando o carácter fragmentado deste território. Além de defendermos que se deve eliminar a tensão de uma eventual transformação a larga escala do solo rural com o desenvolvimento de mais empreendimentos, este território deve reconstruir uma identidade baseada no reforço da complementaridade da paisagem com o turismo, ultrapassando a esfera meramente ecológica e biofísica, associando-se aos fatores sociais e às atividades económicas (áreas de cultivo ligadas aos empreendimentos, valorização patrimonial dos aglomerados envolventes incentivando uma economia complementar ligada ao turismo rural, etc.).

REDES DE INFRAESTRUTURAS

As condições de acessibilidade são determinantes no desenvolvimento da atividade turística, assim como, na localização de *resorts*. Como já foi referido, no início deste capítulo, Óbidos beneficia de boas acessibilidades no contexto regional. A coerência urbanística que é intrínseca à natureza do *resort* é desmontada numa perspetiva macro, ou seja, na relação entre os assentamentos e o traçado da rede viária que é talvez o conector que melhor manifesta o carácter fragmentado da área de estudo.

Na área de estudo, os principais acessos rodoviários são efetuados por duas vias opostas que derivam da Estrada Nacional 114 paralela ao traçado do IP6, cujos percursos são realizados aproximadamente em 20 min. Do lado poente, o acesso é realizado pela Estrada Municipal EM603 que parcialmente atravessa o Município de Peniche, embocando na Praia d'el Rey. Do lado nascente, o acesso é feito pela EM 573 a partir de Amoreira³⁹⁷ ou pela EM 575 atravessando o Carregal, a partir do qual assume um traçado marcadamente curvilíneo na proximidade da lagoa. A união destas duas vias efetua-se no Cabeço da Serra, um dos pontos de maior altitude (108 m), de onde se tem uma vista ampla sobre o oceano e sobre os empreendimentos do Royal Óbidos e West Cliffs e do lado oposto, sobre a lagoa de Óbidos e a Foz do Arelho³⁹⁸ (Figura 84).

³⁹⁶ A este respeito ver Sabaté (2013).

³⁹⁷ Em alternativa, pela Estrada Furadouro-Vau, objeto de alargamento e beneficiação há cerca de 10 anos.

³⁹⁸ Entre o nó da autoestrada (Óbidos) e o Royal Óbidos, o percurso de 15 km ao longo da EM 573 é efetuado em 20 min. Optando pela saída do IP6 (Amoreira/Serra d'el Rei), tomando a EM 603, o percurso de 14 km é também realizado em 20 min.

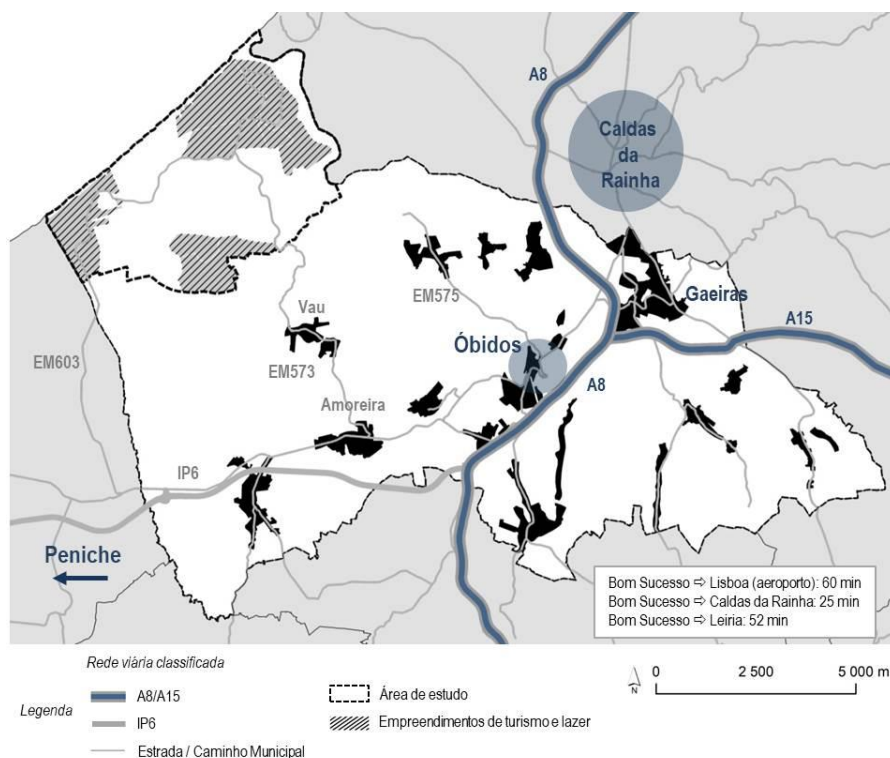


Figura 84 – Óbidos | Sistema viário.
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MO (2018) e DGT (CAOP, 2018).

Estes dois eixos compõem a rede estruturante que funciona como coluna vertebral linear a partir do qual se forma um sistema hierárquico básico que se decompõe, através de uma rede de distribuição local com a função de aceder aos empreendimentos e uma rede de acesso local autónoma e diferenciada em função do empreendimento. Estamos perante um modelo de enclaves que assenta num sistema viário filamentososo, mais do que vertebrado, baseado numa lógica de individualização, exclusividade e introversão e de dependência de transporte próprio, cuja densidade da rede ronda os 36m/ha³⁹⁹. Trata-se de um traçado imposto pela lógica do loteamento, resultante de ações isoladas de planificação, baseado no princípio da separação e do contornamento dos grandes conjuntos turístico-imobiliários.

Só se registam dois nós principais na rede estruturante da qual derivam as interseções com as vias de distribuição local (nó do Cabeço da Serra e nó de ligação aos resort Bom Sucesso / Quintas de Óbidos). A Praia d'el Rey tem a particularidade de ser atravessada por esta rede estruturante e por esse motivo é possível entrar e sair desta urbanização por acessos distintos, embora se trate do mesmo eixo. Os restantes assentamentos são dependentes de uma única entrada/saída. A rede de acesso local serve apenas o trânsito local e permite um ambiente de privacidade, vantagens valorizadas no contexto da lógica do *resort*, mas, origina um efeito de segregação e de diminuição da segurança com os condicionamentos da acessibilidade.

O processo de alteração parcial ao PDM reservou um espaço-canal para uma futura via, ligando a área de estudo ao nó do IP6 (Serra d'el Rei) para melhorar a acessibilidade local, sendo apontada pelos promotores e pela autarquia como uma prioridade para alavancar esta área, encurtando a distância e o tempo de deslocação

³⁹⁹ O cálculo exclui a rede de caminhos rurais.

aos principais centros urbanos. Também de referir que esta área não é servida de rede de transporte público eficiente para apoiar quem visita, vive ou trabalha⁴⁰⁰. (Figura 85).

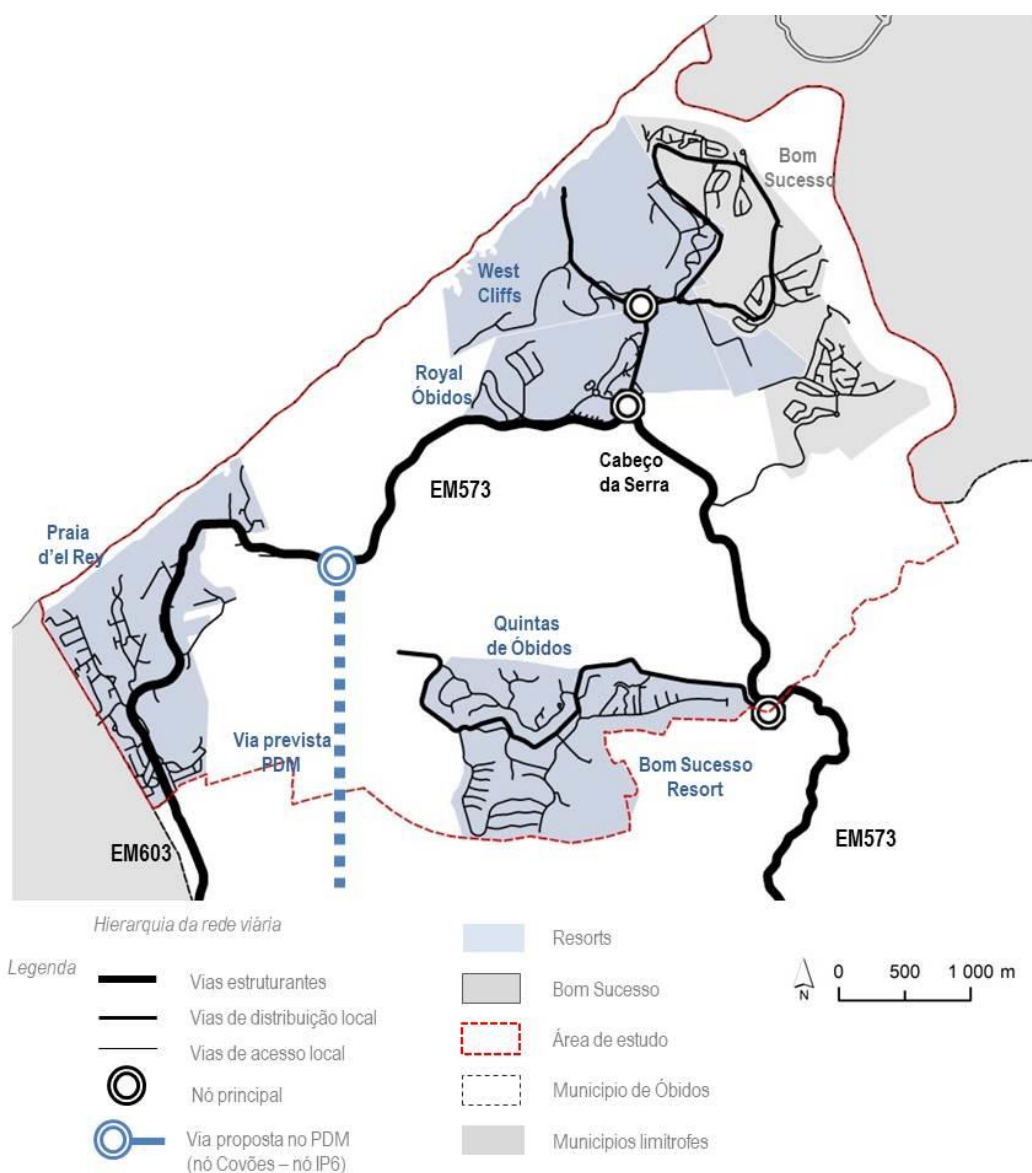


Figura 85 – Área de estudo | Hierarquia da rede viária.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MO (2018) e DGT (CAOP, 2018).

A rede viária resulta ainda de uma soma de troços que alterna os seus sinais. Sinais esses, construídos pela cor do asfalto, pela presença ou não de passeios, pela estética das luminárias, pela presença ou não de canteiros floridos e de arbustos verdejantes, pela sinalética, etc.. As fronteiras entre os troços “vazios” (linhas intersticiais entre os empreendimentos) e os troços “preenchidos” (linhas confinantes com os empreendimentos)

⁴⁰⁰ Só encontramos registo de duas rotas da rede OBI – Transporte do Concelho de Óbidos no período de verão (meses de julho e agosto) que liga o Bom Sucesso a outros aglomerados urbanos do concelho para facilitar o acesso à praia. A falta de transportes públicos foi um dos contrangimentos recolhidos nas entrevistas que explica em parte a dificuldade de recrutar recursos humanos.

são fraturantes, dando ao observador, a sensação de percorrer diferentes peças de um puzzle (Figura 86 e Figura 87). Noutras vezes, chega-se a um terminal, seja através de uma via sem saída (mar, caminho vedado) ou de uma via que nos leve não sabemos onde, preferindo optar por inverter o sentido de marcha.



Figura 86 – EM573 – “troço vazio”.
Foto da autora (março 2019).



Figura 87 – EM573 – “troço preenchido”.
Foto da autora (março 2019).

As evidências da análise morfológica refletem o papel determinante do sistema de atores associado à produção do espaço urbano, que importa aqui descrever, por constituir mais um fator explicativo da forma urbana.

De um modo geral, a integração nas redes de infraestruturas locais foi sendo adaptada de forma casuística, acarretando elevados encargos para os promotores. As condições foram estabelecidas e acordadas nos contratos de urbanização, celebrados entre os promotores e a Câmara Municipal de Óbidos, no âmbito do controlo prévio das operações urbanísticas⁴⁰¹. Os encargos relativos à execução de infraestruturas não se conformam aos limites físicos dos empreendimentos, pois incluem também as áreas envolventes. Estes contratos de mediação são, portanto, uma base de diálogo e de compromisso entre os setores público e privado, tendo em vista a execução das obras de urbanização⁴⁰². Neste âmbito, foram acauteladas diversas intervenções cujos encargos foram assumidos pelos promotores (obras de beneficiação e de manutenção de vias, construção de rotundas, construção de troços de ciclovias, parque de estacionamento da Praia do Rio Cortiço). Todavia, a EM 603 tem merecido, ao longo dos anos, muitas reclamações dos moradores e utentes pelas características do traçado e do mau estado de conservação da via que se refletem na falta de segurança. A utilização desta estrada por veículos pesados de transporte das indústrias madeireiras e de extração de inertes, além da partilha de responsabilidades na sua gestão entre dois municípios acentuam os constrangimentos.

A infraestruturização das restantes redes que suportam a urbanização (rede de abastecimento de águas, rede de drenagem das águas residuais, rede elétrica, infraestruturas de comunicação, etc.) foi executada à

⁴⁰¹ O regime de controlo das operações urbanísticas está previsto no RJUE, no Regulamento Geral da Edificações Urbanas, nos regulamentos municipais de urbanização e edificação e nos regulamentos municipais referentes a taxas e licenças.

⁴⁰² O RJUE prevê a celebração de contratos de urbanização para execução de obras que envolvam mais de um responsável e «estabelece as obrigações das partes contratantes relativamente à execução das obras de urbanização e as responsabilidades a que ficam sujeitas, bem como o prazo para cumprimento daquelas.

medida que os empreendimentos foram construídos, tendo por base negociações entre vários atores para discutir abordagens técnicas e setoriais e a distribuição dos encargos. A infraestruturação está estreitamente ligada ao desenho urbano sensível a questões técnicas, económicas e estéticas. Neste caso, foram ambos projetados de raiz à escala do empreendimento, funcionando como sistemas autónomos, não obstante, a necessidade da sua integração nas redes gerais, onde é importante ter em conta os limiares de capacidade e a gestão dos recursos, numa ótica de eficiência.

Por exemplo, como é sabido, a atividade turística é uma grande consumidora de recursos hídricos. O município de Óbido concentra um número considerável de empreendimentos com campos de golfe e casas com jardim e piscina privativa, ou seja, concentra um modelo de assentamento que representa, pelas suas características, uma forte pressão sobre nos recursos hídricos disponíveis. O cálculo das necessidades de consumo e disponibilidades hídricas é um aspecto essencial na definição de políticas de gestão da água que preconizam o uso sustentável e a proteção destes recursos⁴⁰³. Constatou-se que existe um quadro bastante extenso de normas orientadoras para prossecução de objetivos de proteção e gestão eficiente dos recursos hídricos e que foram devidamente integradas nos estudos de impacte ambiental dos respetivos processos de licenciamento e, numa abordagem de conjunto, através da AAE do procedimento de alteração ao PDM. As normas e as recomendações emitidas pelas entidades que participaram nestes diferentes processos fornecem a receita para atingir os objetivos de conservação e gestão preconizados., assim como a parametrização de indicadores de avaliação. Todavia, esta planificação apoia-se num pressuposto de uma implantação e desenvolvimento bem-sucedidos do *resort*. Tomando por referência a Declaração de Impacte Ambiental do West Cliffs⁴⁰⁴, ficou estabelecido, relativamente à rega do campo de golfe, condicionantes (e.g. não recorrer a água subterrânea proveniente de furos, para efeitos de rega) e medidas de minimização (e.g. reutilização das águas residuais tratadas como primeira opção e, em alternativa recorrer às demais soluções como água armazenada nos lagos) que traduziram condições para o deferimento do licenciamento. Com o número reduzido de casas construídas e ocupadas, não é possível por em prática de forma eficaz as medidas primárias de minimização ambiental. A DIA foi alvo de aditamento em 2015, no seguimento de requerimento do promotor que viria a adaptar as medidas citadas anteriormente. Concordou-se com a hipótese de rega dos espaços urbanos privativos (jardins dos lotes) a partir da rede pública; a medida de minimização relativa à rega do campo manteve como primeira opção a utilização de águas residuais, mesmo sabendo que na prática não iria haver condições a curto prazo para o seu cumprimento e adiciona como solução alternativa, a captação de água subterrânea, nas

⁴⁰³ Quando o Plano de Estrutura foi elaborado, foi tomado em conta *Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas das Ribeiras do Oeste* (PGHRO) que faz a apreciação da situação de referência dos usos e necessidades de água nas bacias hidrográficas das ribeiras do Oeste. O diagnóstico efetuado ao balanço hídrico concluiu que as necessidades de consumo face à carga urbanística são, na generalidade, bastante inferiores às disponibilidades hídricas das bacias hidrográficas da região. Este resultado não invalida a procura de uma gestão mais eficiente dos recursos hídricos.

⁴⁰⁴ Este tipo de documentação pode ser consultado no Sistema de Informação sobre Avaliação de Impacte Ambiental da Agência Portuguesa do Ambiente: [HTTP://SIAIA.APAMBIENTE.PT/](http://siaia.apambiente.pt/).

falhas da rede pública. Estas alterações subvertem os princípios de conservação dos recursos que, numa fase inicial, estariam assegurados mas que acabaram por ser subvertidos perante a alteração do contexto económico e financeiro, tanto do mercado como da empresa promotora, destapando mais um paradoxo a dependência da sustentabilidade do produto imobiliário para a sustentabilidade ambiental.

REDE DE EQUIPAMENTOS E POLOS DE ATIVIDADES

A distribuição espacial dos equipamentos e dos polos de atividades intensificam o cariz segmentado e desvinculado deste território. A leitura morfológica é realizada a dois níveis: um associado à área de estudo através de um enquadramento global da área de vocação turística e, outro, que estabelece a relação entre esta e a estrutura urbana municipal (Figura 88).

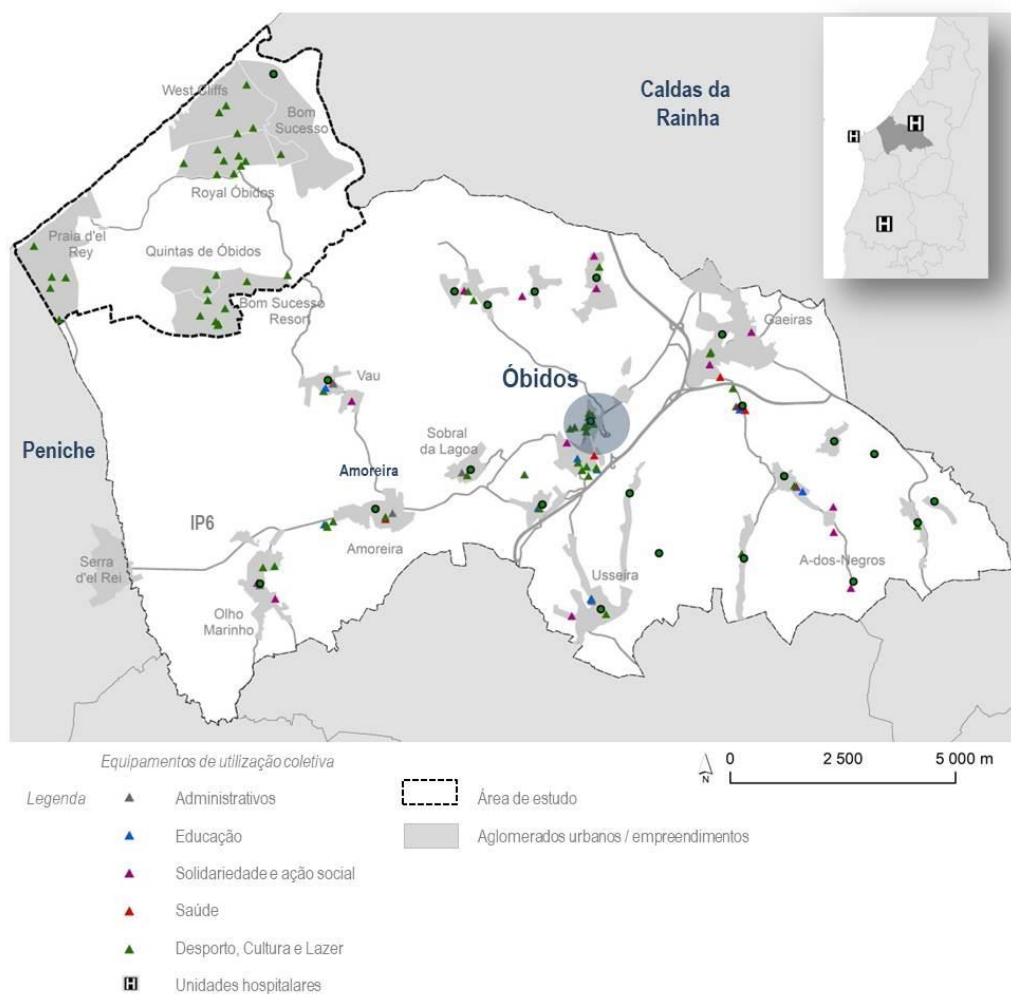


Figura 88 – Rede de equipamentos.

Fonte: Elaboração própria. Dados: Município de Óbidos (2018);CAOP: DGT (2018).

Na área que abrange os empreendimentos turísticos, destaca-se uma oferta monótona de equipamentos e espaços coletivos devido à reduzida diversidade de usos propostos e repetição de usos. Quando percorremos esta área, reconhece-se um sistema de espaços, equipamentos e atividades que serve em exclusivo a função do turismo e do tempo de lazer. Assiste-se à presença repetida de usos confinados aos limites de cada

empreendimento, nomeadamente, campos de golfe, campos de ténis, hotéis, *club-houses* e restaurantes. Estas valências suportam outras funções complementares, nomeadamente, eventos, reuniões e conferências. Quando ultrapassamos os limites físicos dos empreendimentos, deparamo-nos com áreas intersticiais ocupadas pelas funções agrícolas e florestais. Raras vezes foram encontrados testemunhos de um lugar verdadeiramente habitado.

Considerando a oferta existente e prevista para a área de estudo, estamos perante um conjunto de empreendimentos ancorados ao golfe e ao turismo residencial. Contam-se cinco estabelecimentos hoteleiros de cinco estrelas atingindo praticamente 1000 camas turísticas⁴⁰⁵, uma oferta imobiliária para uso residencial que se traduz em mais de 2000 fogos (Praia d'el Rey e área do PU Turisbel/Casalito), um valor inferior ao universo dos alojamentos turísticos que atinge 2 794 unidades, correspondendo a 11 588 camas turísticas. Entre os equipamentos destacam-se quatro campos de golfe de 18 buracos e um centro equestre. Esta repetição de usos foi também alimentada pela regulação turística com a imposição de requisitos mínimos quanto à inclusão de determinados equipamentos em cada um dos empreendimentos licenciados, sem haver mecanismos de que favoreçam/permitam a constituição de equipamentos partilhados⁴⁰⁶.

É precisamente o produto turístico ligado ao golfe que nos leva a considerar que a maior parte deste território se encontra em modo de espera e não somente ao abandono. O produto golfe tem conseguido dinamizar a procura turística, tanto na Praia d'el Rey como nos restantes empreendimentos com os campos em exploração⁴⁰⁷. É este mercado que assegura uma parte significativa da ocupação dos vários estabelecimentos hoteleiros em funcionamento⁴⁰⁸. A procura é, essencialmente, composta por estrangeiros, salientando-se um forte peso do mercado anglo-saxónico, seguido pelo germânico e escandinavo (com maior relevância de suecos) e um crescimento do mercado francófono. Pelo que foi possível verificar na Praia d'el Rey, o mercado de golfe também sustenta a aquisição de produto imobiliário, dado que a maioria dos proprietários integra o clube de golfe⁴⁰⁹. A qualidade dos campos é confirmada pelo crescimento do número de voltas e pela atribuição de várias distinções internacionais, entre prémios e nomeações. A localização privilegiada dos campos que proporciona linhas de vistas panorâmicas sobre o oceano e o valor cénico da envolvente também constituem fortes atributos atrativos.

⁴⁰⁵ A este número junta-se ainda a possibilidade de construir um estabelecimento hoteleiro num lote expectante da Praia d'el Rey segundo o alvará do loteamento, mas que não foi aqui considerado por não haver intenções a médio-prazo de ser edificado.

⁴⁰⁶ Como foi explicado no Capítulo 5, a alteração ao RJET, em 2014 (DL n.º 15/2014, de 23.01), procedeu a ajustes reduzindo os requisitos mínimos dos *resorts*, face à conjuntura económica da época, visando imprimir maior flexibilidade e diminuição de encargos.

⁴⁰⁷ Dados obtidos no âmbito das entrevistas realizadas com os quadros responsáveis da gestão dos campos de golfe de Praia d'el Rey, West Cliffs, Royal Óbidos, realizadas em março de 2019.

⁴⁰⁸ No caso da Praia d'el Rey que dispõe de uma oferta diversificada de alojamento turístico, o hotel movimentou o dobro da procura proveniente do mercado de golfe do que aquelas que opta pelos apartamentos turísticos, apesar dos custos serem superiores.

⁴⁰⁹ Cerca de 500 sócios são estrangeiros e proprietários, enquanto 30 a 40 dos sócios são portugueses e a maioria reside nos concelhos limítrofes.

A destacar, são as relações comerciais entre os vários empreendimentos e o aproveitamento de sinergias através dos campos. Seguindo a lógica do perfil de um praticante de golfe que se desloca para um destino com o objetivo de jogar em vários campos, as entidades exploradoras dos campos de Óbidos juntamente com o do Campo Real (Torres Vedras), apostaram na comercialização de “pacotes” de atividades permitindo jogar nos vários campos.

Assim, depreendemos que o produto turístico golfe é um elemento catalisador da área de estudo que tem gerado dinamismo, do ponto de vista da procura turística, como também, tem tido um papel fundamental na sustentação económica dos empreendimentos, enquanto alternativa do produto imobiliário que continua a demonstrar dificuldades do ponto de vista do seu escoamento. Neste contexto, perante um modelo de carácter fragmentado, do ponto de vista físico e espacial, o equipamento golfe é, afinal, o elemento a partir do qual se promove alguma articulação entre os empreendimentos, através da partilha do recurso associado ao equipamento turístico e da procura de sinergias, o que de certa forma, contraria a tendência generalizada da segmentação dos *resorts* em unidades autónomas.

Nestes termos, a leitura realizada ao nível da área de estudo reflete a falta de diversidade e fraca sinergia entre empreendimentos, só ultrapassada através dos mecanismos pontuais gerados, nomeadamente, para usufruto dos campos de golfe, por parte dos utilizadores, onde se promove alguma partilha de recursos.

Estes espaços marcados por uma relativa pobreza, sobretudo, no que toca à variedade e intensidade dos usos, contrastam com a envolvente organizada por uma rede hierárquica de aglomerados urbanos suportada por uma oferta diferenciada e generalizada de equipamentos que, maioritariamente, integram a rede pública local e inter-regional. Também a destacar, a dependência da utilização do automóvel para poder aceder a esta oferta.

Nos aglomerados urbanos existe uma oferta mais diversificada de equipamentos que apoia a vida quotidiana e as necessidades básicas da população residente. Alguns dos quais são também complementares, ou até, imprescindíveis para apoiar também a permanência temporária da população visitante (e.g. equipamentos de saúde, culturais, etc.). A localização e diversidade dos equipamentos relacionam-se com a hierarquia da rede urbana de Óbidos que se destaca pelo número significativo de lugares e núcleos populacionais dispersos pelo território com menos de 200 habitantes (40%). Pela sua importância político-administrativa superior, a vila de Óbidos concentra as principais funções especializadas, em termos de comércio, serviços e equipamentos de utilização coletiva que inclui os de natureza pública e privada⁴¹⁰. Gaeiras apresenta-se como segundo polo de desenvolvimento funcional ao possuir a maior concentração e diversidade de funções de comércio e serviços do concelho mas é a vila de Óbidos que centraliza 42% do total de funções especializadas⁴¹¹. Os equipamentos pouco especializados, i.e., que servem as freguesias localizam-se nas respetivas sedes, tentando responder às necessidades básicas da população residente, em particular os de cariz

⁴¹⁰ Com base no estudo do Município de Óbidos (2011), os equipamentos de utilização coletiva incluem os equipamentos administrativos, saúde, educação, solidariedade e ação social, desportivos, culturais e recreativos, segurança pública e cemitérios.

⁴¹¹ *Ibidem*. Funções com área de influência ao nível de concelho. De referir também que Em 2011, a vila de Gaeiras que beneficia da proximidade do centro urbano das Caldas da Rainha registava 2 218 habitantes (18.8% da população residente no concelho, enquanto Óbidos contava apenas com aproximadamente 500 residentes.

educativo e social (jardim-de-infância, centros de convívio), cultural e lazer (associações, campos polidesportivos) (Município de Óbidos, 2011).

O que distingue estes dois sistemas funcionais é, basicamente, a sua vocação a que se associam lógicas específicas que definem respetivamente a sua identidade. São dois sistemas que se tocam, mas dificilmente, se relacionam. Um Sistema de Espaços Coletivos (SEC), como nos propõe Portas et al. (2007, pp. 187–190), pode ser uma solução a considerar para reestruturar este território, sendo necessário: identificar as componentes presentes que se aproximam da ideia de espaços canónica de espaço público (função, forma, significado); proceder ao levantamento dos espaços existentes; analisar as práticas diárias da população (o modo como usam, percebem e apropriam os espaços).

Outra particularidade é forma como a rede de atividades (comércio e serviços) é condicionada/determinada pela vocação turística da área. Esta relação é evidente no grau de complementaridade gerado entre a Praia d'el Rey e a Serra d'el Rei (concelho de Peniche) pela proximidade geográfica. A Serra d'el Rei desenvolveu um conjunto significativo de comércio e serviços locais que dão resposta às especificidades do mercado do turismo residencial: agências de mediação imobiliária, centros de massagens e tratamentos de beleza, lojas com artigos e serviços de decoração personalizada, restaurantes, loja com artigos de golfe, empresas de limpeza e conservação, etc.

Estes empreendimentos são lugares inventados para o turismo (residencial) criando problemas teóricos e metodológicos na aplicação dos modelos dos lugares centrais de Christaller, 1955 cit. por MIT 237). Mesmo, não sendo lugares centrais, não podemos negar uma centralidade que se intensifica sazonalmente com capacidade para influenciar a oferta envolvente, se existir efetivamente mercado.

6.4. A DIMENSÃO URBANÍSTICA DO *RESORT*

A leitura física, espacial e funcional do produto urbanístico é realizada privilegiando a meso e microescala através da análise dos seus atributos espaciais, sem no entanto, negligenciar as relações intrínsecas associadas às restantes dimensões da tríade conceptual desta investigação. Por conseguinte, também incluímos uma perspetiva voltada para as questões operacionais e de gestão que revelam grandes diferenças entre os empreendimentos.

6.4.1. A CONSTRUÇÃO DE UM LUGAR INVENTADO

A criação “*ex-nihilo*”, termo que significa “*do nada*” representa, à partida, uma transformação ou uma rutura do território que pode ocorrer sob escalas e intensidades variadas. O *resort* é um produto urbanístico concebido, tanto para a prática turística e do lazer orientada para o consumo, como para o turismo residencial

em que a estadia dos indivíduos pode ser mais longa, dividindo-se entre dois locais de residência consoante a época do ano. Define-se, ainda, como unidade autónoma isolada que rompe com a paisagem envolvente, encontrando-se desfasada do sistema territorial onde se insere, contribuído para um modelo de desenvolvimento territorial fragmentado, enquanto o interior do empreendimento, é pensado, objetivamente, segundo uma estratégia de negócio assente na promoção de um produto turístico integrado.

Os assentamentos originaram uma toponímia turística que é acentuada pelos elementos diferenciadores da oferta e, frequentemente, agregada ao termo “*resort*”, como manifestam os nossos casos em análise. Ao assumir-se como produto turístico, o *resort* oferece um conjunto de bens e serviços comercializados que motivam uma deslocação e satisfazem as necessidades da procura (Henriques, 2003), e enquanto produto urbanístico adquire um valor simbólico baseado no poder da imagem através de técnicas de marketing ajustado às tendências de mercado. Um olhar mais atento revela as especificidades daquilo que se define por produto turístico⁴¹².

O vídeo promocional divulgado pelas Quintas de Óbidos é ilustrativo da presença dos elementos que compõem o produto turístico. Inicia-se com imagens da paisagem envolvente, destacando as praias e o património histórico e arquitetónico da vila de Óbidos; destaca a proximidade de Lisboa e as boas condições de acessibilidade; realça a presença do centro hípico, enquanto principal equipamento diferenciador, dando nota da oferta de campos de golfe na sua vizinhança, assim como, de outros equipamentos e infraestruturas complementares e; por fim, a hospitalidade dos portugueses e a informação e as condições criadas para bem receber os visitantes⁴¹³. De um modo geral, a mensagem promocional foca-se nos elementos diferenciadores de cada *resort* para que não sejam confundidos, apostando nos mais elevados *standards* de qualidade, utilizando cenários pictóricos e ideias abstratas que criam um imaginário idílico levando o recetor a desejar e experienciar aquele lugar (Figura 89). Todo este simbolismo é pintado de verde (do golfe, dos canteiros, das árvores) e azul (do céu, do mar, da piscina), anunciando o contacto com a natureza e transmite conforto e exclusividade, em oposição aos lugares do quotidiano.

A mensagem dos atores privados tira proveito do enquadramento natural e paisagístico para valorizar a localização e a qualidade dos empreendimentos, utilizando o argumento de que “já existe” e de “estar lá, à espera” de ser desfrutado. Esta interpretação é, claramente, transmitida na promoção do West Cliffs, na relação entre o campo de golfe e o local de implantação. E, no contexto atual, face ao perfil dos consumidores, é de extrema relevância para o sucesso do negócio, manifestar o conceito de sustentabilidade ambiental.

A natureza integrada do *resort* evidente à mesoescala, contrasta com a situação no âmbito da macroescala. Paradoxalmente, são também fatores relacionados com a conceção do *resort*, que alimenta este

⁴¹² Relembramos que o produto turístico pode ser decomposto por: (1) Recursos primários (recursos naturais, culturais e históricos), condição indispensável; (2) Recursos secundários que têm por objetivo satisfazer as necessidades dos turistas (hotéis, grandes equipamentos como os campos de golfe, complexos desportivos, etc.); (3) Recursos terciários ou seja, o conjunto de equipamentos e infraestruturas exigidos pelo desenvolvimento de atividades humanas dos residentes e visitantes, no local (rede de abastecimento de água, rede de saneamento básico, bancos, postos de gasolina, etc.); (4) Acessibilidades materializadas pela existência de vias de acesso e meios de transporte e; (5) Hospitalidade e Acolhimento. (COSTA et al, 7-8).

⁴¹³ <https://youtu.be/f56xXiEHDss>, consultado em 24.04.2017.

modelo fragmentado. Colocam-se marcos e constroem-se barreiras para distinguir o *resort* do exterior. As formas utilizadas dependem da génese normativa do empreendimento. Na Praia d'el Rey, em que as infraestruturas pertencem ao domínio público municipal, a entrada do empreendimento é ladeada por colunas e revela a presença da portaria. Nos *resorts* de segunda geração, as barreiras físicas são mais visíveis. A par de entradas com acessos controlados, recorrendo a serviços de segurança privada, o empreendimento é delimitado por muros e vedações. Estas barreiras físicas reforçam a projecção de uma segregação social entre um grupo restrito e privilegiado e as comunidades locais circundantes. Em nome da exclusividade, o privilégio de usufruir destes espaços é controlado e pago.



Figura 89 - Lugares perfeitos.

Fonte: 1 - <http://www.bomsucesso.com.pt>; 2 - <https://www.westcliffs.com/pt>

6.4.2. SINGULARIDADES MORFOLÓGICAS

O *resort* destaca-se como modelo de povoamento que se afasta das lógicas da cidade tradicional em termos da sua dinâmica e funcionalidade. A este respeito, Cals *et al* [1977] (cit. por Gonçalves, 2001 p.100) mencionam que não existe mobilidade casa-trabalho, o que reforça a ideia de "*cidade produto*"; perde-se a lógica de centralidade (centro histórico, CBD) em virtude da valorização dos espaços sobre a frente de mar ou da

paisagem em sentido amplo; a ocupação não permanente é protagonista e incorpora dimensões ligadas às funções do lazer e da recreação em detrimento dos equipamentos próprios da vida urbana quotidiana (ensino, saúde, cultura, etc). O *resort* tem a qualidade de conjugar, num mesmo espaço, as economias do trabalho e do lazer, privilegiando a realização de congressos empresariais, a prática de diversas modalidades desportivas (golfe, hipismo, desportos náuticos) ou simplesmente o bem-estar de quem o usufrui.

A realidade urbana deste território, à escala macro, resulta da mistura intrincada de diferentes padrões arquitetónicos e formas de ocupação, sem relação inteligível. Todavia, sob uma perspetiva individual, impera a coerência entre os vários elementos tipológicos da forma urbana parcela / lotes, eixos de circulação, edificado, usos). De seguida, analisam-se as singularidades morfológicas, ou seja, os elementos urbanos que dão forma ao produto urbanístico, descendo agora a um nível descritivo mais detalhado do empreendimento.

UM ZONAMENTO RACIONALISTA E LUCRATIVO

O princípio da forma do *resort* integrado baseia-se na ideia de fornecer uma experiência total ao visitante, o que significa assegurar que este não necessite de sair do empreendimento. Independentemente da motivação (férias, estilo de vida, investimento, negócios), as expectativas do mercado que adquire este tipo de produto focam-se na privacidade, exclusividade, oportunidade de investimento, valor paisagístico, segurança, atividades e prestação de serviços (Barnett, 2005).

Neste sentido, a organização espacial dos empreendimentos tende para a criação de zonas distintas que segmentam de forma subtil os (poucos) usos existentes, sem por em causa ligações formais e vantagens competitivas (e.g. na relação entre campo de golfe e edificado) e as lógicas inerentes ao seu funcionamento.

Cada *resort* representa um fragmento individual que procura diferenciar-se dos outros, mesmo que os seus elementos notáveis, sejam os mesmos, como é o caso da aposta no golfe. Os *resorts* recorrem a diferentes conceitos e estratégias comerciais, como também, recorrem a diferentes desenhos urbanos. Essas diferenças, nem sempre, são tão perceptíveis mas, encontramos diferenças nítidas entre as duas gerações de *resorts* presentes.

Stock (2003, p. 60) afirma que “*le site est une invention touristique (trouver, imaginer pour un usage particulier)*”. Em Óbidos, há claramente uma relação estreita com o litoral e as praias que evoluiu ao longo do tempo. Este recurso natural ganhou uma nova vocação com o desenvolvimento do turismo balnear que se generalizou, a partir da década de 60, em Portugal. O desenvolvimento destas novas práticas ajudaram a promover a expansão das primeiras urbanizações na área costeira de Óbidos, à qual se aliam também motivações estéticas, aproveitando o cenário de beleza natural propício para a criação de novos lugares.

O conceito inicial do projeto da Praia d’el Rey (e da urbanização do Bom Sucesso) concedia à praia que se estendia ao longo da costa, uma centralidade, por um lado, de natureza urbanística que justificava uma implantação do empreendimento na linha de costa e, por outro, de natureza funcional que orientava o programa urbanístico. Na frente para o mar, destaca-se a implantação dos hotéis, dos equipamentos (e.g., restaurante, piscinas) e dos lotes para moradias isoladas e, na retaguarda, distribuem-se os lotes para casas e blocos de apartamentos mais económicos. A segunda geração de *resorts*, assim como a Praia d’el Rey, nos dias atuais,

remetem a praia para um segundo plano (até quando existem acessos diretos), deixando de ser a âncora para atrair a procura. Esta situação também se reflete a nível espacial, com o recuo progressivo dos empreendimentos, em relação à linha de costa. Uma tendência que se replica à escala nacional, também, explicada pela menor disponibilidade de espaços livres e pelo estabelecimento de maiores condicionamentos da ocupação nos instrumentos normativos.

Em comparação com outras áreas urbanizadas repletas de funções e atividades que dão resposta a um complexo sistema de necessidades, a estrutura do *resort* utiliza uma rede restrita de usos e atividades associado a um grupo de consumidores

A organização espacial do *resort* depende deste conjunto restrito de usos que dividimos entre os espaços, cuja utilização tem uma propensão para o lucro, (pelo menos em termos teóricos) e os espaços livres que servem apenas de suporte à organização e funcionamento do empreendimento, sem expectativas de retorno financeiro, nomeadamente as áreas verdes e de lazer, as infraestruturas, as áreas livres⁴¹⁴ e os espaços para uma utilização comum, como os equipamentos complementares (e.g. parque infantil).

De facto, a superfície total dos lotes relativos ao golfe, ao produto imobiliário (residencial/turístico), à oferta hoteleira e a outros equipamentos (desportivos e comerciais) congregam a capacidade de lucrar, apesar das diferentes dinâmicas entre estas componentes. Na componente imobiliária, a expectativa é gerar um retorno mais rápido e maior do que a componente hoteleira. Em relação ao golfe, vários estudos confirmam tratar-se de um negócio rentável e competitivo, desde que sejam asseguradas relações de eficiência, qualidade e rentabilidade (Correia e Martins, 2004).

A estratégia de atuação urbanística é, para todos os efeitos, baseada numa perspetiva lucrativa que se reflete na distribuição da superfície dos usos⁴¹⁵. Em termos de dimensão, os usos lucrativos variam entre 70% e 87% da área total do empreendimento.

Observando a representação do produto imobiliário, relembramos primeiro a condição das Quintas de Óbidos que corresponde a um aldeamento turístico no quadro da regulação turística. Neste caso, 73% da área total do empreendimento está afeta a moradias a apartamentos. Os *resorts* com um peso mais expressivo do produto imobiliário, em termos de área, são a Praia d'el Rey (39%) com uma área superior à do campo de golfe, e o Bom Sucesso (34%). O Royal Óbidos e o West Cliffs atingem os 21% e 16% respetivamente (Tabela 28 e Figura 90).

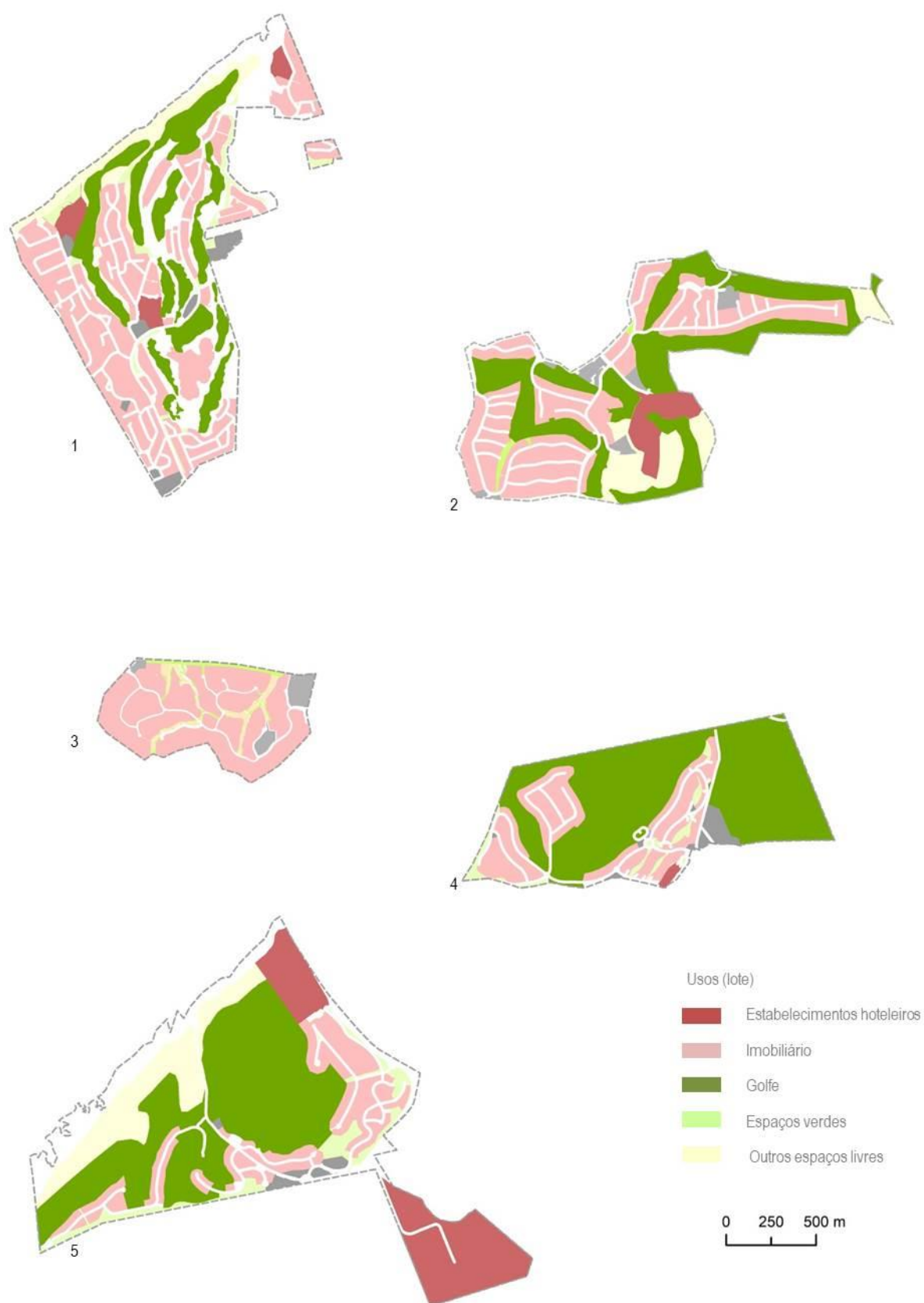
⁴¹⁴ Colocamos por agora, as questões jurídicas sobre a natureza pública ou privada destes espaços, dando primazia à dimensão física e espacial. Este tema será depois tratado no subcapítulo seguinte. Entendemos por espaços livres, aqueles que integram o empreendimento e que mantiveram a ocupação pré-existente (espaços florestal, espaço natural, etc.).

⁴¹⁵ As áreas apresentadas na Tabela 28 são aproximadas e baseiam-se na dimensão dos lotes resultantes dos elementos constantes nos respetivos alvarás de construção. Todavia, em determinadas situações, recorreu-se também a dados provenientes das áreas delimitadas em ambiente SIG e que decorrem das plantas de implantação dos projetos quando os dados não eram discriminados em função das nossas necessidades. Esta metodologia foi replicada sempre que são apresentados outros quadros com dados discriminados por usos.

		PRAIA D'EL REY	BOM SUCESSO	ROYAL ÓBIDOS	WEST CLIFFS	QUINTAS DE ÓBIDOS
		Área M2				
Espaços lucrativos	Hotelaria	43 214	83 070	17 182	400 947	0
	Imobiliário	790 227	554 491	290 713	361 783	416 055
	Golfe	679 182	605 261	841 940	851 960	0
	Comerciais / Equipamentos	33 713	15 745	30376	0	35 842
	%	77%	77%	87%	70%	79%
Espaços de suporte	Espaços-canais / Infraestruturas	141 789	181 365	77 590	144 327	48 350
	Áreas verdes e outras áreas livres	321 875	204 137	93 906	538 267	69 229
	%	23%	23%	13%	30%	21%
Total		2 010 000	1 644 069	1 355 707	2 297 284	569 476

Tabela 28 – Quantificação dos usos.

Fonte: Elaboração própria.



Casos de estudo: 1 Praia d'el Rey; 2 Bom Sucesso resort; 3 Quintas de Óbidos; 4 Royal Óbidos e 5 West Cliffs.

Figura 90 – Distribuição dos usos.

Fonte: Elaboração própria.

A COMPONENTE HOTELEIRA

Como vimos, a presença de uma oferta hoteleira para se constituir um conjunto turístico (resort), tornou-se uma imposição legal com a publicação do RJET (2008), determinando requisitos mínimos correspondentes aos vários níveis de classificação. Até 2014, os estabelecimentos hoteleiros incluídos nos resorts teriam de obter a classificação de 4 ou 5 estrelas. Apesar de, no regime em vigor, já não se fazer referência à classificação, certo é que a oferta mais recente continua a apostar no segmento mais exigente. E, antes disso, mesmo tendo um carácter voluntarista, o hotel é uma presença assídua, assim como o nível elevado de qualidade. De facto, na Praia d'el Rey, o hotel foi uma opção do promotor e não obedecia a qualquer tipo de legislação específica em termos de conjunto urbanístico. Mas o conceito de urbanização com uma vertente turística fez incluir no alvará a aprovação de um lote para a implantação de um hotel que passaria no escrutínio da tutela do turismo. O Bom Sucesso Resort foi aprovado à luz do DL n.º 167/97 que também não vinculava a construção de um hotel, mas a pretensão de se qualificar como conjunto turístico e beneficiar do regime especial constante no DR 20/99, de 13.09, impunha a presença “*de pelo menos um hotel de 4 ou 5 estrelas, com piscina própria*” (artigo 18.º). No quadro legal vigente, a existência de uma oferta hoteleira continua a ser um dos principais fatores distintivos entre o *resort* e o aldeamento turístico, sobretudo depois da anulação do equipamento de animação autónoma que, como vimos, também foi flexibilizado para responder à recente crise do setor.

Esta imposição é, em geral bem acolhida, pois permite ao potencial comprador de unidades de alojamento experimentar o *resort* antes de adquirir um imóvel, o que pode contribuir para quebrar a sazonalidade do conjunto pois, segundo as entrevistas realizadas, os turistas, em particular os relacionados com a prática de golfe, representam uma importante fatia da ocupação. Todavia, como foi testemunhado durante o período de crise, o número de estabelecimentos hoteleiros de 4 e 5 estrelas podia constituir uma condição penalizadora para os gestores hoteleiros e talvez tenha sido a justificação do legislador em flexibilizar o tipo de oferta dos hotéis com a alteração da lei em 2014⁴¹⁶.

Na conjuntura atual, nos empreendimentos que disponibilizam ao público uma oferta hoteleira associada a uma vasta gama de equipamentos e serviços exclusivos, esta componente assume-se como foco de atração em estreita relação com o golfe e são, por si, geradores de movimento.

A capacidade de alojamento hoteleiro prevista nesta área do concelho cifra-se aproximadamente em 1300 camas turísticas. Considerando os dois hotéis abertos ao público, a oferta existente está em 43% da capacidade prevista. O Hotel da cadeia internacional Marriott foi o primeiro a ser construído e representa 35% do total da oferta prevista, seguido pelo Hotel da Falésia, com 26%. O Royal Óbidos difere dos restantes elegendo um hotel de pequena dimensão, com apenas 39 quartos.

Em termos de parâmetros espaciais, os lotes para a implantação dos hotéis usufruem de uma situação excecional. Aqueles cuja localização se encontra paralela à costa beneficiam em primeira linha de uma vista sobre o mar e, nalguns casos, ainda sobre o campo de golfe, sem qualquer obstáculo visual, dando uma sensação de desafio e exclusividade. Os hotéis mais recuados em relação à costa usufruem de uma

⁴¹⁶ DL n.º 15/2014, de 23.01.

envolvente alternativa, nomeadamente o hotel da Pinhal da Falésia com vista sobre a Lagoa de Óbidos ou o Hotel do Bom Sucesso, sobre o campo de golfe e a envolvente florestal. As áreas dos lotes são muito diversas, situando-se entre aproximadamente os 17 mil e os 297 mil m². A exceção é o lote afeto à construção de um hotel apartamento numa área central do empreendimento da Praia d'el Rey situado junto do clubhouse⁴¹⁷.

Os estilos arquitetónicos e os materiais de construção são diversificados entre os vários empreendimentos, mas são concordantes com a linha conceptual de cada um. O hotel da Praia d'el Rey opta por materiais tradicionais como a telha em canudo, os azulejos e a pedra, enquanto o Evoltee Hotel apresenta-se com linhas modernas, afirmando-se na vertente do *design* de interiores⁴¹⁸ servindo de fator de atração, em especial dos apreciadores de artes.

De referir também a existência de um aldeamento turístico sito na Praia d'el Rey que apresenta características físicas (dimensão do lote, área de construção, etc.) mais próximas dos estabelecimentos hoteleiros do que os restantes aldeamentos turísticos existentes na nossa área de estudo⁴¹⁹. Inaugurado em 2013, *The Beachfront* é um aldeamento turístico com 29 unidades de alojamento e com capacidade para 154 camas turísticas implantado em plena encosta com acesso direto à praia.

	ESTAB. HOTELEIRO	ÁREA DO LOTE (M ²)	ÁREA DE CONSTRUÇÃO ΣAc (M ²)	ÁREA DE IMPLANTAÇÃO ΣAI (M ²)	CAPACIDADE		SITUAÇÃO
					QUARTOS	CAMAS	
Praia d'el Rey	Hotel PdR Marriott - 5*	23764	16440	8220	179	358	Inaugurado em 2004
	Hotel apartamento	19 450	sd	sd	50	300	Em projeto
Bom Sucesso	Hotel - 5*	83070	16177	5342	120	194	Em construção
Royal Óbidos	Evoltee RO Hotel & SPA 5*	17182	6940	4369	39	78	Inaugurado em 2012
West Cliffs	Hotel Falésia d'el Rey - 5*	103940	9000	5187	130	260	Em projeto
	Hotel Pinhal da Falésia - 5*	297007	4000	sd	60	120	Em projeto
Total		544 413	52 557	23 118	578	1310	-

Tabela 29 – Caracterização da oferta hoteleira.

Fonte: Elaboração própria.

⁴¹⁷ Não está, para já, nos objetivos da empresa que explora os ativos turísticos da Praia d'el Rey em avançar com a construção do hotel apartamento previsto no alvará.

⁴¹⁸ O design de interiores é assinado pela Yoo Studio, que tem a participação do designer Philippe Starck.

⁴¹⁹ The Beachfront insere-se num lote com 16 163 m² e uma área de bruta de construção de 7 949 m² e uma área de implantação de 3 674 m².

APOLOGIA À BAIXA DENSIDADE

Os *resorts* têm origem num *masterplan* a partir de grandes parcelas que ultrapassam largamente a centena de hectares (à exceção das Quintas de Óbidos), abrindo a possibilidade ao promotor de desenvolver uma urbanização de baixa densidade (Gráfico 19), da qual resulta um custo que se reflete de forma social e espacial. Primeiro, na relação que se estabelece com um tipo de clientela com maiores recursos económicos e apta a pagar mais por uma moradia com piscina e logradouro privativo. Segundo, um tipo de urbanização que em termos de macroescala, representa um modelo difuso constituído por empreendimentos-ilha que dispõem vastas áreas.

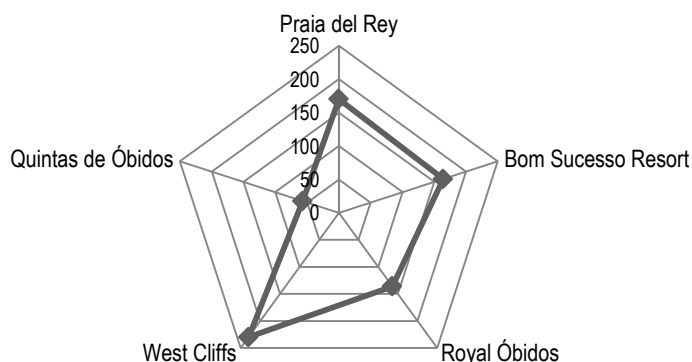


Gráfico 19 - Resort | Área de intervenção (ha)
Fonte: Elaboração própria.

Desde a sua génese na década de 60, a Praia d'el Rey tem-se adaptado à tendência generalizada e progressiva de reduzir a densidade de alojamentos do empreendimento, refletindo-se também ao nível da construção. O alvará de 1993 e respetivos aditamentos reduziram do título original, de 25 para 7.5 unidades de alojamento por hectare (sem contar com a oferta hoteleira). Todavia, ainda superior à segunda geração de *resorts* que veio ocupar este território. Aqui, a densidade de alojamentos situa-se entre os 2 e 4.3 ua/ha, mas chega a 1.6 ua/ha nas Quintas de Óbidos se considerarmos apenas o número de *villas* pela área afeta a este tipo de oferta que representa 84% da área total deste empreendimento.

Parte da explicação deve-se ao tamanho médio dos lotes e à tipologia do edificado onde prevalece a oferta de moradias isoladas até 2 pisos com piscina e jardins privativos, em lotes de dimensão generosa. Uma recriação do ambiente da *cidade-jardim* à inglesa. Um conceito que não impede a outras tipologias de edificado e de fogo para ir ao encontro de um leque mais vasto de mercado que integra a classe média alta e alta. O tamanho médio dos lotes das moradias unifamiliares oscila entre 995 m² (Praia d'el Rey) e os 1 480 m² no West Cliffs, excluindo o aldeamento turístico Quintas de Óbidos que se distingue dos restantes em que o tamanho médio atinge os 5 267 m². Para edifícios plurifamiliares (moradias em banda e/ou apartamentos), os lotes são naturalmente maiores, variando a dimensão média entre os 4 145 (Bom Sucesso resort) e os 9 665 m² (Royal Óbidos).

O *West Cliffs* contraria a tendência do predomínio da moradia unifamiliar, ao privilegiar moradias geminadas (Tabela 30 e Tabela 31). Nestes lotes, a dimensão média na Praia d'el Rey é de 955 m² e inferior ao intervalo registado nos restantes *resorts* (entre aprox. 1200 e 5267 m²) (Figura 93).

Na Praia d'el Rey, 88% dos lotes são ocupados por moradias unifamiliares e o restante em apartamentos em banda ou agrupados (12%)⁴²⁰. No Bom Sucesso, os lotes com moradias isoladas têm áreas que variam entre 700 e 3000 m², com tipologias que variam entre T3, T4 e T5, enquanto as unidades de alojamento de tipo moradias em banda implantadas num único lote partilham jardim e piscina comum e as tipologias variam entre T1, T2 e T3. Nas Quintas de Óbidos, o tipo de oferta adequa-se a dois tipos de mercado muito distintos, por um lado as moradias tipologia T5 implantadas em lotes com uma dimensão média de 5.200 ha e, por outro, os estúdios (apartamentos T0) destinados sobretudo à procura relacionada com as atividades realizadas no centro hípico. No *Royal Óbidos*, prevalecem os lotes para moradias isoladas T3 e T4 com uma dimensão média de aproximadamente 1334 m², com piscina privativa e contam-se 12 lotes destinados a mais de quatro centenas de apartamentos T2, os “*hotel residences*”, desenhados de forma a poderem ser utilizados como dois apartamentos independentes de tipologia T0 e T1 para dar maior versatilidade na exploração turística. No *West Cliffs* prevalecem os lotes para moradias geminadas T2 e T3 (64%), seguidos dos lotes para moradias unifamiliares com tipologias que variam entre o T3 e T5 (30%) e para apartamentos T2 (6%). Em termos gerais, a tipologia de fogo é superior nas moradias do que nos apartamentos com uma oferta de camas mais reduzida (

Figura 91 e Figura 92).

	DENSIDADE DE ALOJAMENTOS* (A/HA)	CAMAS (CAMAS/HA)	ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DO SOLO** (%)	ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO DO SOLO
Praia d'el Rey	7.5	57		0.16
Bom Sucesso Resort	3.8	19	6	0.07
Royal Óbidos	4.3	16	3	0.06
West Cliffs	2	13	4	0.05
Quintas de Óbidos	2.8	17	7	0.07

Tabela 30 – Densidades do produto imobiliário⁴²¹.

Fonte: Elaboração própria.

⁴²⁰ Não foi possível verificar as tipologias dos fogos.

⁴²¹ O índice de ocupação do solo exprime a relação entre a área de solo ocupada com edificação (área total de implantação A_i) e a área total da área de intervenção (A_s): $Io = (\sum A_i / A_s) \times 100$; o índice de utilização do solo exprime a intensidade de utilização do solo para edificação (área total de construção A_c): $Iu = \sum A_c / A_s$.

	MORADIA ISOLADA	MORADIA GEMINADA	APARTAMENTOS EM BANDA/AGRUPADA
Praia d'el Rey	40%	7%	40%
Bom Sucesso Resort	86%	-	14%
Royal Óbidos	92%	-	8%
West Cliffs	30%	64%	6%
Quintas de Óbidos	98%	-	2%

Tabela 31 – Tipologias do edificado.
Fonte: Elaboração própria.



Figura 91 – Um dos extremos da densidade.
Foto da autora (outubro 2015).



Figura 92 – Outro extremo da densidade.
Foto da autora (março 2019).

De um modo geral, a primeira geração de *resorts* tem tendência para organizar o parque edificado em subunidades com identidade própria, manifestada pela diferenciação de designações e pelos arranjos urbanísticos, marcante nas tipologias do edificado e nos modelos arquitetónicos. Esta lógica é bem evidente na Praia d'el Rey estruturada por mais de uma dezena de subconjuntos (Aldeia Lusitana, Aldeia de Viriato, etc.), espelhando uma prática associada aos *resorts* históricos. Esta prática já não se reflete nos assentamentos mais recentes, o que não inviabiliza a sua existência, nos casos em que existe mais do que um aldeamento turístico licenciado em todo o conjunto turístico⁴²².

Do ponto de vista arquitetónico, temos duas situações distintas que decorrem das condições normativas no contexto do licenciamento. Uma, primeira resultante das normas constantes no RJUE, caso se trate de uma operação de loteamento e; outra resultante da articulação entre o RJUE e o RJET, no âmbito de operações de loteamento para fins turísticos.

A Praia d'el Rey é o único empreendimento que combina diferentes épocas de construção e estilos arquitetónicos. Todavia, apesar dos apontamentos de rutura mais evidentes, o empreendimento transmite uma

⁴²² Por exemplo, o Bom Sucesso Resort projetou dois aldeamentos turísticos: o aldeamento turístico do Bom Sucesso Lagoa Golf em construção e o Aldeamento da Floresta que correspondia à fase de alargamento do conjunto turístico e que obteve a emissão da DIA Favorável Condicionada, em 2009, mas não chegou a iniciar a sua construção.

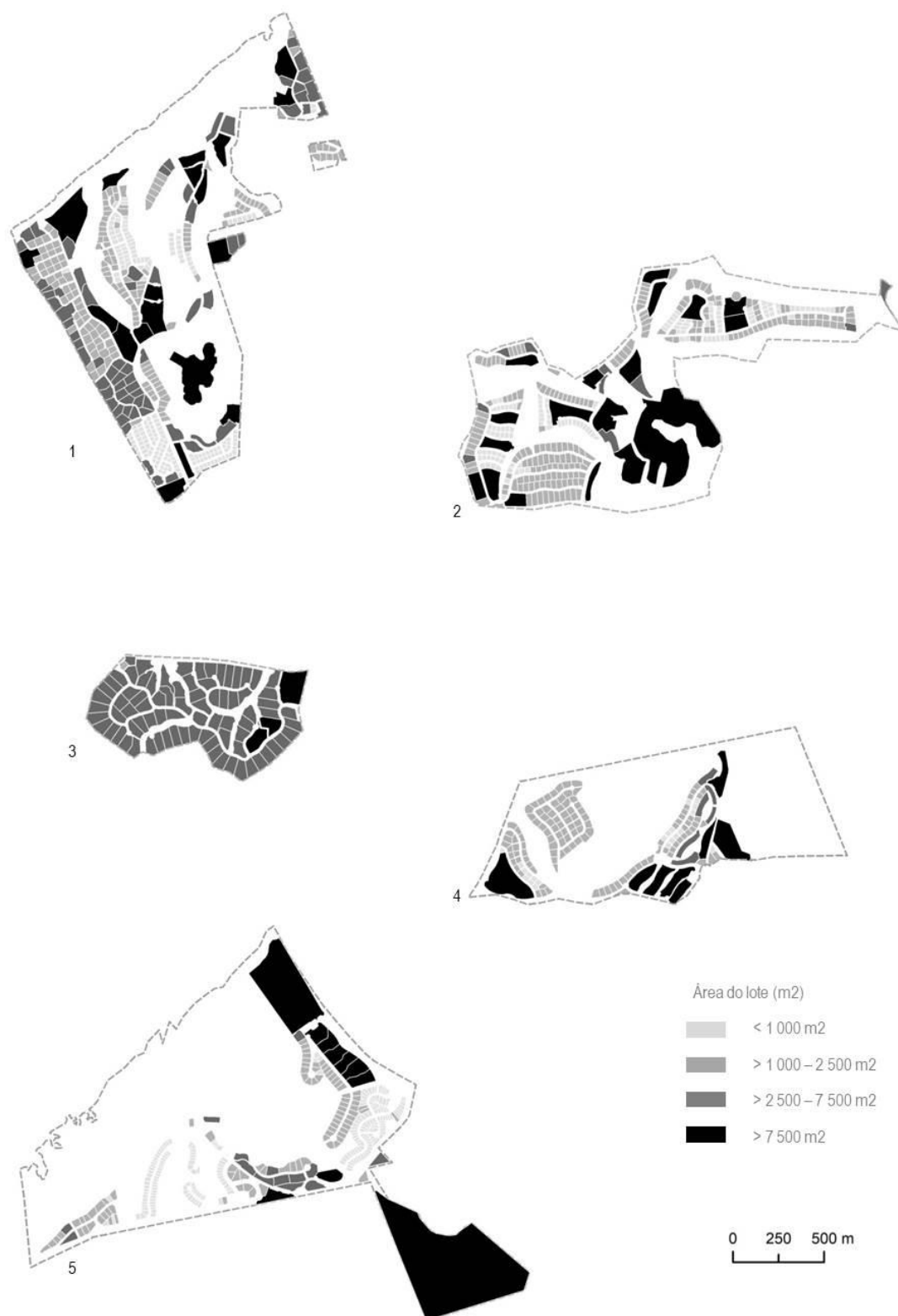
coerência de estilo. Nos primeiros tempos, a Praia d'el Rey comercializava lotes para particulares que construíam a sua moradia ao seu gosto desde que cumprissem com os parâmetros urbanísticos definidos no alvará. Para cumprir tal objetivo, foram estabelecidas normas deste âmbito no contrato de promessa de venda para comprometer, mas nem sempre bem-sucedidas pela ausência de um enquadramento legal desta medida. Os lotes de vivendas plurifamiliares e blocos de apartamentos foram edificados pelo próprio promotor ou então em consonância com as empresas de construção civil responsáveis, no sentido de garantir uma certa uniformidade. A partir da publicação do RJET (2008), a estética do objeto arquitetónico é limitada em nome da uniformidade e qualidade do produto. Na compra de um lote, os proprietários ficam vinculados a um projeto de arquitetura, previamente aprovado pelos organismos reguladores no processo de instalação do empreendimento turístico em propriedade plural⁴²³. Por conseguinte, os proprietários optam por uma das limitadas opções arquitetónicas disponíveis e são impedidos de alterar a volumetria ou a configuração arquitetónica exterior. Uma maior flexibilidade da configuração futura do produto imobiliário que possibilite a alteração dos parâmetros edificatórios previamente aprovados de forma mais expedita (tipologias, dimensões dos lotes, etc.), é uma questão que ganhou particular relevância no contexto de crise económica que afetou os níveis de procura.

Ainda relacionado com a forma arquitetónica, refere-se que, de forma natural, se assistiu a uma aposta em equipas projetistas ou arquitetos reconhecidos, internacionalmente, para este efeito. Os modelos encontrados em Óbidos são diversificados, desde *villas* com elementos alusivos à arquitetura tradicional portuguesa a moradias com *design* contemporâneo. Dos elementos que trabalham a conceção dos edifícios, destacamos os materiais construtivos no caso de West Cliffs e Royal Óbidos, através do uso de pedra natural, madeira e vidro; no Bom Sucesso Resort, são naturalmente as coberturas ajardinadas e nas Quintas de Óbidos, a magnitude das casas onde se pode observar a junção de características contemporâneas e tradicionais.

O número de pisos obedece aos parâmetros estipulados no PDM de Óbidos que limita até dois pisos, admitindo um terceiro piso recuado⁴²⁴. Esta exceção é encontrada pontualmente na Praia d'el Rey. No West Cliffs, a implantação do edificado procura acompanhar os declives naturais, aproveitando o sistema de vistas.

⁴²³ Na versão original do RJET (2008), o projeto de arquitetura de todos os lotes edificados tinham de ser apreciados pela Tutela do Turismo, que emitia nesta matéria pareceres vinculativos, mas em 2017, com a aprovação do DL n.º 80/2017, este parecer perdeu a sua eficácia.

⁴²⁴ O terceiro piso recuado é admitido, desde que tenha uma área bruta equivalente a dois terços do pavimento do piso imediatamente inferior.



Casos de estudo: 1 Praia d'el Rey; 2 Bom Sucesso resort; 3 Quintas de Óbidos; 4 Royal Óbidos e 5 West Cliffs.

).

Figura 93 – Dimensão médio do lote
Fonte: Elaboração própria.

O EQUIPAMENTO ÂNCORA

O RJET reconheceu, até 2014, a importância de garantir a oferta de uma “âncora” ao estabelecer como requisito mínimo obrigatório para a classificação de conjunto turístico (*resort*), a existência de um “*equipamento de animação autónomo*” onde se inclui, a par dos campos de golfe, marinas, instalações de spa, casinos e centros de convenções e de congressos, entre outros⁴²⁵. Os *resorts* apoiam-se num atributo “âncora” que serve de fonte motivacional para a vinda de visitantes, estabelecendo na maior parte dos casos uma experiência ou um produto de reconhecida qualidade. Entre os equipamentos, aquele que impera em Óbidos, é o campo de golfe presente nos quatro resorts, mas não é único. O golfe é uma forma alternativa de assegurar a capacidade de atração dos *resorts* ao longo do ano, combatendo a sazonalidade. A projeção dos campos de golfe é atribuída a figuras icónicas da arquitetura ou da modalidade⁴²⁶ tendo presente um carácter diferenciador e de elevada qualidade que ajudam a criar e manter a imagem do destino, seja em ambiente de férias ou de trabalho.

No total, os quatro campos de 18 buracos representam 228 ha de solo afeto ao golfe, o que corresponde a cerca de 30% do total das áreas de intervenção das cinco unidades de análise. Apesar do *West Cliffs* apresentar a área de lote superior, a dimensão do relvado é de aproximadamente 20ha, ou seja, um terço da área do Bom Sucesso. A ocupação de áreas ambientalmente sensíveis implicou a tomada de medidas que minimizassem a destruição do coberto vegetal existente ou a alteração do relevo natural e que podiam configurar impactes negativos sobre o território. Deste modo, o golfe foi assumido como elemento relevante da estrutura ecológica, reduzindo as áreas de relvado e aproveitando a floral local (dunas de areia, vegetação arbustiva costeira e áreas de pinhal), medidas que se refletem na redução dos custos de construção e manutenção do campo⁴²⁷ e uma mais-valia na valorização paisagística. Esta e outras medidas valeram a este *resort* uma certificação ambiental, o que demonstra a existência de bons exemplos, sendo possível a compatibilização de usos e integração ambiental e paisagística de campos de golfe, salvaguardando os recursos necessários e meios de monitorização⁴²⁸.

CAMPO DE GOLFE (HA)	
Praia d'el Rey	69
Bom Sucesso Resort	61
Royal Óbidos	84
West Cliffs	85

Tabela 32 – Campo de golfe | Área do lote (ha)

Fonte: Elaboração própria.

⁴²⁵ N.º 1 e 2 do art. 15º do DL 228/2009 de 14.09.2008. A partir de 2014, foi dispensado este requisito no sentido de diminuir custos de contexto (cf. DL n.º 15/2014, de 23.01).

⁴²⁶ O campo da Praia d'el Rey foi projetado por Cabell Robinson, enquanto o de West Cliffs foi desenhado por Cynthia Dye; o Guardian Bom Sucesso Golf foi desenhado por Donald Steel e; finalmente o campo do Royal Óbidos por Severiano Ballesteros.

⁴²⁷ A construção do campo de golfe implicou um investimento na ordem 7 Milhões de euros sendo que 3.5 milhões foram comparticipados com financiamento no âmbito do PT2020 – Sistemas de Incentivos à Inovação Empresarial.

⁴²⁸ A certificação ambiental foi atribuída ao West Cliffs, em 2007, pela *Golf Environment Organization*.

No Capítulo 2 foram explicados os motivos que justificam a escolha preferencial por este tipo de equipamento, assim como a relação próxima que este imprime na morfologia do *resort*, onde a norma de conceção passa, geralmente, primeiro no desenho do campo, para estabelecer, de seguida, a rede viária que suportará os lotes e consequentemente os edifícios⁴²⁹.

Nos casos de estudo, esta relação também é perceptível a vários níveis. Recorrendo às características tipológicas de Hornillos (2010), constata-se que a Praia d'el Rey se enquadra no tipo *resort* de tipo *golfe e residencial* por se verificar uma relação estreita entre estes dois elementos no sentido de extrair maior valia a favor do produto imobiliário. As moradias são dispostas ao longo dos *fairways* ou dos *roughs*⁴³⁰ e as interseções entre percursos do jogo e arruamentos são comuns, beneficiando das vistas do amplo espaço verde. A eleição do desenho e das tipologias do edificado é feita em função das vistas proporcionadas pelos campos de golfe, daí a escolha de tipologias de edificado mais presentes serem as bandas ou as moradias isoladas em lotes de dimensão ajustada para a sua rentabilização máxima em termos espaciais e, consequentemente, em termos económicos. Seguindo esta mesma lógica, mas aliada a uma oferta mais diversificada de equipamentos e espaços livres, o Bom Sucesso apresenta uma situação mais vasta, sendo passível de ser incluído no *resort misto* (residencial/desportivo), pois a área condicionada à edificação foi aproveitada para a instalação de um vasto espaço verde de uso comum e para a instalação de equipamentos ao ar livre (campo polidesportivo, campos de ténis, piscina comum, parque infantil, fitness trail, etc.).

O campo do Royal Óbidos e do *West Cliffs* apresentam características dos *resorts* com campos de golfe profissionais, ao verificar-se, claramente, a valorização do equipamento turístico e a disposição do produto imobiliário na periferia do campo, revelando uma maior segmentação entre o uso desportivo e o uso residencial, evitando quanto possível interferências no jogo, sem no entanto, anular o aproveitamento do sistema de vistas que privilegia a relação golfe / mar.

Os *clubhouses* apoiam a prática de golfe, mas também representam um centro nevrálgico do resort, onde não faltam espaços de convívio social, familiar e de lazer (restaurante, bar, lojas, etc.), espaços administrativos e até a receção. Este equipamento posiciona-se junto a um eixo central, numa zona central do empreendimento e estratégica para proveito da vista panorâmica sobre o mar e o campo. A concentração de atividades num único edifício é observada na maioria dos casos observados. Apenas o Bom Sucesso *resort* distribui estas valências, juntando, à entrada do empreendimento, as que dão suporte ao quotidiano dos residentes ou utentes do

⁴²⁹ Relembremos Hornillos (2010 p.241) que afirma que o campo de golfe representa o equipamento ideal para o desenvolvimento dos resorts por várias razões: a morfologia distinta do campo (extensão territorial e morfologia do terreno), a necessidade de espaços verdes no complexo inteiro, prestígio e exclusividade que representa e preço.

⁴³⁰ Os *fairways* correspondem a zonas extensas de relva de corte baixo e bem tratada; os *roughs* apresentam uma relva mais densa e de corte alto e ladeiam os *fairways*.

aldeamento e, no *clubhouse*, a componente social. Curiosamente, esta lógica é mais comum nos resorts históricos⁴³¹ (Figura 94 e Figura 95).

O aldeamento turístico Quintas de Óbidos baseia a sua oferta no *country club* e no centro hípico, aproveitando para efeitos de promoção, a proximidade com outros resorts com campo de golfe. Ao contrário do golfe, a separação do equipamento âncora e da componente imobiliária é bem vinculada. Decorrente da natureza das atividades praticadas, o centro hípico que inclui picadeiro coberto, galerias e boxes individuais, tem uma posição marginal em termos de organização espacial do empreendimento e tem acessos diretos ao exterior.



Figura 94 –Vista para o “grande jardim”.
Fonte: Foto da autora: março 2019.

⁴³¹ Nestes termos, é natural a analogia entre o Central Business District (CBD) associado às cidades “tradicionais” aqui substituído, no resort pelo Recreational Business District (RBD), um centro onde aflui toda uma clientela, atraída pelos estabelecimentos comerciais e serviços que aí se encontram (o que não invalida a existência de alojamentos). Este centro é de extrema importância na criação de uma atmosfera adequada e proporciona um conjunto de atividades complementares aos visitantes. Caracteriza-se por uma maior densidade, tendo em conta as superfícies construídas e pavimentadas e as funções. Essa densidade é por vezes contornada, incorporando espaços livres. Na Quinta do Lago e em Vale de Lobo, este centro ganha a forma de um quarteirão e transforma o seu interior num espaço coletivo ao ar livre, com esplanadas.

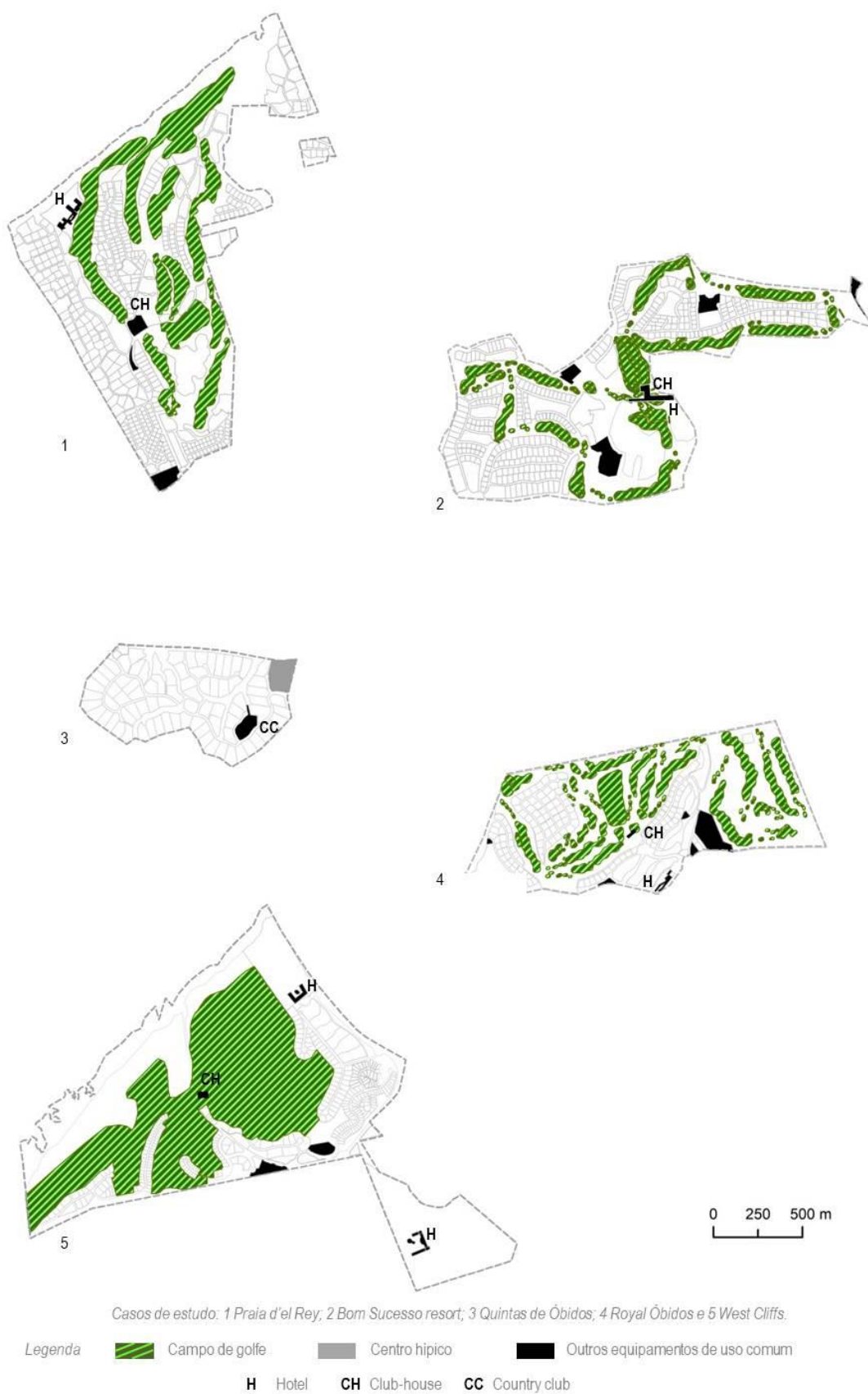


Figura 95 – Equipamentos âncora ou de animação autónoma.
Fonte: Elaboração própria.

EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES

Para complementar a oferta, todos os casos de estudo oferecem uma vasta gama de equipamentos e serviços (Tabela 33 e Tabela 34). O programa urbano tem a intenção clara de se centrar no aspeto recreativo e romper com traços e atividades do quotidiano. No caso dos empreendimentos turísticos, a oferta complementar dá cumprimento aos requisitos estipulados na legislação turística, o que explica a repetição da oferta pelos vários empreendimentos.

No projeto inicial da Praia d'el Rey constava uma maior diversidade de equipamentos de utilização coletiva (posto de turismo, estação correios, estação de bombeiros, escola, posto de socorros, GNR), procurando transferir funções centrais para a periferia. Hoje, neste empreendimento assim como nos restantes, os equipamentos disponíveis são meramente de vocação turística e servem quase exclusivamente os visitantes: campos de jogos, clube de ténis, piscina de uso comum, parque infantil, entre outros, assim como serviços para gerir a sua propriedade. Geralmente, a localização dos principais equipamentos associados aos aldeamentos turísticos apresentam uma localização marginal em relação às áreas residenciais, segmentando, desta forma as áreas de convivência com as áreas de repouso (

Figura 96 e Figura 97).

A destacar que todos os empreendimentos também criaram condições para captar o segmento MICE (*Meetings, Incentives, Conferences and Events*), disponibilizando salas de reuniões, auditórios multiusos e sistemas de comunicação para o efeito.

	HOTEL MARRIOTT PRAIA D'EL REY	BOM SUCESSO	EVOLUTEE ROYAL ÓBIDOS HOTEL & SPA	HOTEL FALÉSIA D'EL REY	HOTEL PINHAL DA FALÉSIA
Restaurante	2	2	1	2	1
Bar	x	x	x	2	1
Business/ meeting center	3	4	3	3	-
SPA	x	x	x	x	-
Healthclub	x	x	x	x	1
Piscina exterior	x	x	x	2	2
Piscina interior	x	x	x	-	-
Ginásio	x	x	x		X
Estacionamento exterior	155 lugares	31 lugares	31 lugares	39 lugares	
Espaço comercial	x	-	x		-
Babysitting	x	-	-	x	-

Tabela 33 – Principais Equipamentos e serviços integrados no hotel.

Fonte: Elaboração própria.

	Praia d'el Rey	Bom Sucesso	Royal Óbidos	West Cliffs	Quintas de Óbidos
Clubhouse/Country Club	x	x	x	X	x
Restaurante/Bar	1*	X*	2*	X*	
Campos de ténis	2	1	-	2	2
Campos de jogos	-	1	1	1	1
Piscina de uso comum	-	x	X	1	x
Zona comercial	X*	x	X*		
Minimercado	x	x		x	-
Parque infantil	x	x	X	x	x
Ciclovias	-	-		x	-
Portaria / Recepção	x	x	x	x	x

Tabela 34 – Principais Equipamentos e serviços integrados no empreendimento**.

Fonte: Elaboração própria.

*Encontra-se inserido no edifício do clubhouse / countryclub.

**Não considera a oferta integrada na zona hoteleira.



Figura 96 – Parque infantil
Foto da autora (março 2019).



Figura 97 – Piscinas de uso comum
Foto da autora (março 2019)

O CUL-DE-SAC, O CENTRO DA ESPIRAL

No processo de desenho urbano, o sistema de circulação interna legitima ordens distributivas da organização espacial e estabelece formas de comunicação entre os espaços. Colocando de parte a questão dos nós que já foi afluída na macroescala, olhamos para o significado do traçado e as características das vias.

Por oposição a uma malha urbana contínua que oferece à escolha vários percursos, diferentes meios de transporte, uma ordem inteligível, no *resort* impera a lógica do individualismo. A hierarquia do traçado é deduzida pela largura dos espaços de circulação (vias e passeios). A partir de um eixo central de circulação que percorre o empreendimento, observa-se a sua ramificação para um, no máximo dois níveis, culminando num beco sem saída, traduzindo baixas densidades.

Existe alguma consonância entre bom Sucesso e Royal Óbidos e uma diferença, ainda, substantiva entre Praia d'el Rey e West Cliffs que pode resultar do que se referiu atrás: campos de golfe profissionais e maior segregação entre golfe e áreas loteadas, o que minimiza metros lineares de rede viária e infraestruturas. As densidades viárias são mais elevadas nos casos em que há maior imbricação entre campo e área de residenciais (Tabela 35).

	DENSIDADE DA REDE VIÁRIA (M/HA)
Praia d'el Rey	103 m/ha
Bom Sucesso Resort	83 m/ha
Royal Óbidos	80 m/ha
West Cliffs	66 m/ha
Quintas de Óbidos	87 m/ha

Tabela 35 – Densidade da rede viária (m/ha).

Fonte: Elaboração própria.

O eixo central inicia-se de forma imponente para reforçar que, a partir daquele ponto, há um corte com o que deixámos para trás. Excluindo a portaria ou as barreiras, referimo-nos por exemplo a elementos como uma entrada com colunas largas de cada um dos lados da via (Praia d'el Rey ou Royal Óbidos) ou uma alameda (Bom Sucesso). O West Cliffs tem a particularidade de tirar proveito da estrada municipal que liga à Praia do Rio Cortiço e que se assume como via estruturante. A partir desta, derivam os acessos às cinco entradas do empreendimento. De forma semelhante mas sem existir acessos condicionados por se tratar de uma operação de loteamento “pura”, salientamos a Praia d'el Rey.

As vias de hierarquia inferior que suportam o edificado residencial apresentam um traçado harmonioso, sem grandes variações topográficas. As ruas foram pensadas para uma função exclusiva - a circulação, dando primazia ao automóvel. Os passeios e nalguns casos, as pistas cicláveis são espaços-canais meramente alternativos. O estacionamento ao longo das vias é escasso e os passeios frequentemente estreitos.

Além de assegurar a acessibilidade, as ruas constituem espaço de suporte das infraestruturas tanto no subsolo como à superfície. No plano do visível, um *copy paste* de troços iguais dentro de cada um dos empreendimentos, mas distintos entre cada um deles: os candeeiros com forma de bolota do Royal Óbidos, a ciclovia amarela do West Cliffs, os sobreiros centenários ao longo dos passeios do Bom Sucesso Resort.

A relação com o edificado também alimenta a ilegibilidade da rua. O recuo dos edifícios garante o isolamento necessário à privacidade, recorrendo, conforme os casos, a cortinas arbustivas para reforçar essa divisão que geralmente delimita o lote, seja ele de natureza unifamiliar ou plurifamiliar. Nos *resorts* mais recentes onde perfila um edificado com uma arquitetura muito semelhante, senão igual, a expressão lateral da rua integra-se com a ausência de efeitos surpresa da rua.

Cada resort inspira-se num tema para dar nomes às ruas em consonância com a imagem ou o conceito privilegiado. A Praia d'el Rey relembra figuras monárquicas, o Royal Óbidos homenageia nomes lendários do

golfe, o West Cliffs realça o valor paisagístico local⁴³² e, o Bom Sucesso balança entre designações de espécies arbóreas ou arbustivas e designações que promovem uma relação direta com a proximidade de um equipamento (e.g, avenida do hotel, rua da lagoa).

Este modelo de estruturação urbana baseada no cul-de-sac levado à exaustão não é exclusivo do *resort* ao ser também reproduzido no retrato da cidade dispersa (cf. Cavaco, 2010; Mangin, 2004; Pope, 2008).

Citamos Pope (2008) que reporta a condição das espirais egocêntricas de exclusão que reflete uma continuada fragmentação da estrutura viária reproduzindo o percurso que transita da macroescala para a microescala, e que bem se podia referir à leitura concreta do nosso objeto de estudo:

Este percurso centripeto em espiral – da auto-estrada para o nó, para a via de ligação, para o loteamento em espinha, para a rua residencial – forma a trajetória de um sistema urbano fechado. Virando para o interior de si mesmo, o percurso surge como uma série de segmentos diferenciados, cada um mais exclusivo que o anterior. Todos vivem, não numa anónima coordenada de uma grelha mas no final de um percurso específico, na última rua, no último cul-de-sac (...) Na cidade cul-de-sac estamos exactamente onde sempre desejamos estar, na origem da espiral.

(Pope, 2008, p. 20)

Deste modo, apesar da percepção da hierarquia da estrutura urbana, a coerência é levada ao limite, levando o transeunte a ser facilmente confundido pela falta de elementos identitários que facilite a sua localização e memorização. Esta lógica não é pensada para relações sociais, pois a noção de espaço público é anulada e substituída pelo carácter funcionalista numa perspetiva de exclusividade (Figura 98 e Figura 99).



Figura 98 – Becos sem saída.
Fonte: Elaboração própria.

⁴³² Não há registos de toponímia nas Quintas de Óbidos.

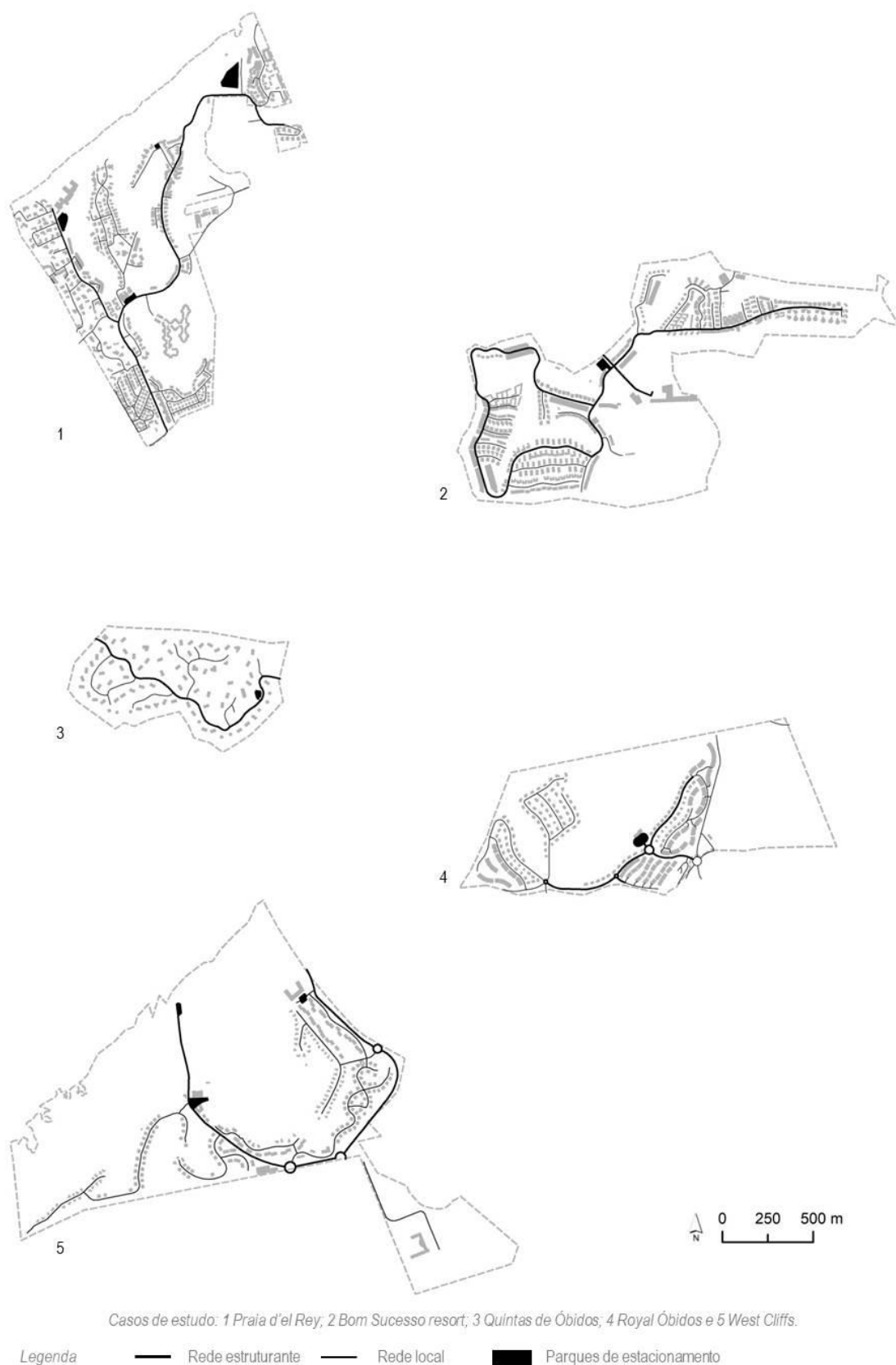


Figura 99 – Hierarquia do sistema de circulação.

Fonte: Elaboração própria.

ESPAÇOS LIVRES VS ESPAÇOS PRIVATIVOS

Como vimos, os *resorts* estão associados a uma baixa densidade construtiva, onde predominam os espaços livres sobre os espaços edificados. Esta singularidade morfológica dá continuidade à ênfase dada à baixa densidade, reportando agora os espaços livres exteriores que se prestam a uma utilização menos condicionada em detrimento dos lotes construídos afetos à componente residencial e hoteleira que já foram alvo de análise⁴³³.

Sidónio Pardal *et al.* (1998) afirmam que a separação entre o espaço público (que preferimos chamar por espaço livre) e o espaço privativo (os lotes construídos afetos à componente turística e residencial) é uma linha expressiva em toda a organização do espaço social. Nos *resorts*, essa linha é mais ténue do que na urbanização tradicional e privilegia a função cénica e funcional. Os espaços-canais têm fundamentalmente a função de circulação e distribuição; os espaços verdes ajardinados promovem soluções meramente cénicas, podendo ser visualmente abertos ganhando desafogo ou utilizados para melhorar as condições de privacidade; o golfe destaca-se pela sua extensão e serve de suporte da operação turística e imobiliária. É o *core* do empreendimento que combina uma função social (pelo menos no seio dos praticantes) e qualifica a expressão paisagística do empreendimento, beneficiando em especial o espaço construído envolvente que a ele tem acesso visual. Os espaços naturais são resquícios da estrutura física natural pré-existente, neste caso, protegida por instrumentos regulatórios. O alvará de construção do West Cliffs refere-se a estes espaços naturais, como “*áreas verdes exteriores para uso comum do conjunto turístico*” e correspondem a uma extensa área com quase 25 ha que integra a zona de proteção integral do POOC. Mas há que ressaltar, a atitude de tirar o máximo de vantagem do sítio e dos valores naturais, explorando as suas “*capabilities*”, como diria Lancelot Brown (cit. por Pardal, Correia e Costa Lobo, 1998, p. 133), tendo por objetivo a integração paisagística do conjunto. Esta atitude foi transposta para a área do campo de golfe e até na área em torno dos lotes das moradias, onde prevalecem áreas com espécies autóctones e vegetação natural.

A presença dos espaços livres, em particular, aqueles que são providos de vegetação contribuem de forma positiva para a amenidade do *resort* e constituem um elemento agregador e de consistência do tecido urbano.

Em termos quantitativos, os espaços livres representam 58% da área total da Praia d’el Rey, uma proporção menor daquela registada na segunda geração de *resorts* que oscila entre os 61% e 74% da área total dos empreendimentos. As Quintas de Óbidos são a exceção (20%) cujo programa urbano beneficia antes as áreas exteriores que integram os lotes das moradias (Tabela 36 e Figura 100).

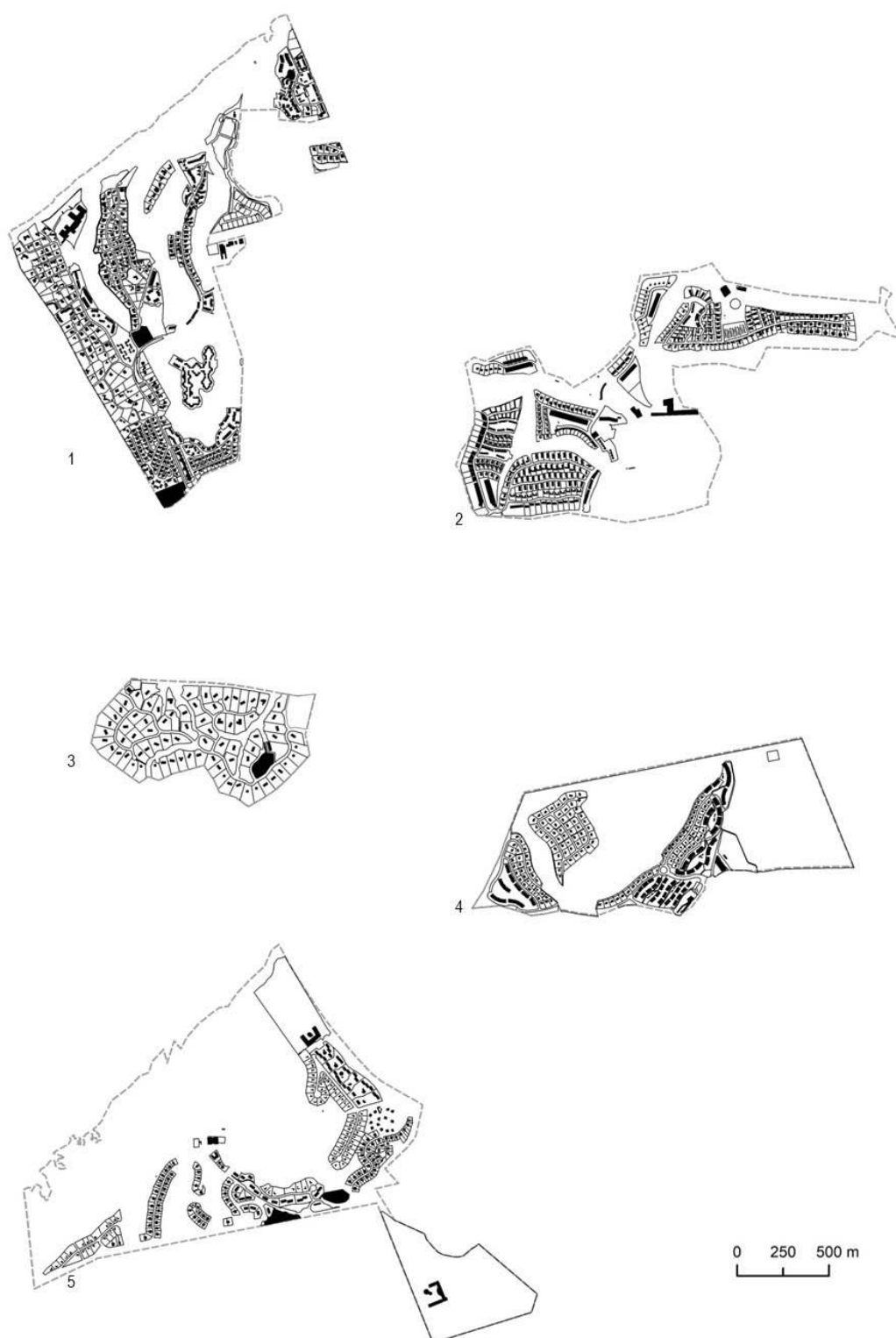
⁴³³ Os espaços livres têm múltiplas funções e compreendem, fundamentalmente, o conjunto dos espaços-canais (vias, passeios, estacionamento, espaços verdes, espaços naturais⁴³³ e ainda, o campo de golfe. Em oposição temos os espaços construídos privativos constituídos por uma “*unidade autónoma e com interesses próprio – as parcelas*” (Coelho, 2013, p. 28), que incluem além dos edifícios, as piscinas e os jardins privativos. Ambos dão forma ao tecido urbano. Adaptação da definição de Panerai, Depaule e Demorgon (1999).

	PRAIA D'EL REY	BOM SUCESSO RESORT	ROYAL ÓBIDOS	WEST CLIFFS	QUINTAS DE ÓBIDOS
Espaços-canaís	127 891	176 348	65 262	116 135	48 350
Espaços verdes	213 098	20 093	20 920	229 603	69 229
Espaços naturais	108 777	154 626	31 808	249 442	-
Campo de Golfe*	679 182	605 261	841 940	851 960	-
Outros espaços	48 900	50 863	42 678	59 222	-
Total (m²)	1 177 848	1 007 191	1 002 608	1 506 362	117 579
Proporção Espaços livres (%)	58%	61%	74%	65%	20%

Tabela 36 – Espaços livres vs Espaços edificados*.

Fonte: Elaboração própria.

*Áreas aproximadas (m²).



Casos de estudo: 1 Praia d'el Rey; 2 Bom Sucesso resort; 3 Quintas de Óbidos; 4 Royal Óbidos e 5 West Cliffs.

Legenda

□ Espaços livres

■ Espaços privados

Figura 100 – Espaços livres vs Espaços privados
Fonte: Elaboração própria.

6.4.3. O IMPERATIVO DA QUALIDADE⁴³⁴

Na equação que liga forma e processos, é essencial ponderar o funcionamento e a gestão. Neste sentido, este ponto realça a dimensão da governança, compreendo o papel dos agentes e atores dos territórios turísticos, focando duas questões específicas sob o imperativo da qualidade: a conservação dos espaços e infraestruturas que compõem o empreendimento e a exploração do produto imobiliário.

Óbidos destaca-se por concentrar vários *resorts* resultantes de diferentes contextos, enquadramentos jurídicos e tipologias de empreendimentos e de urbanização, o que se traduz num padrão complexo de relações entre os diferentes atores e agentes públicos e privados, acarretando maiores desafios para atingir tais objetivos. A principal justificação para esta situação decorre da natureza e das características das operações de loteamento que ocorreram na nossa área de estudo e que determinaram condições distintas em termos de cedências e compensações ao município, o que acaba por se replicar ao nível da sua gestão.

DOS ESPAÇOS E INFRAESTRUTURAS

Nos contratos de urbanização celebrados entre a CMO e os promotores prevalecem cláusulas relacionadas com a execução de infraestruturas (rede viária, rede de saneamento, rede de abastecimento de água pública, rede drenagem de águas públicas, etc.), por forma a assegurar: a ligação do sistema de redes do empreendimento à rede local/regional, a identificação das infraestruturas, objeto de receção provisória e definitiva pelo município, os espaços coletivos a serem mantidos pelo promotor, a identificação das áreas de cedência nos limites da área de intervenção e; eventuais compensações monetárias⁴³⁵.

A destacar o contrato de urbanização tripartido que juntou na mesma mesa, o CMO e os promotores dos loteamentos Royal Óbidos e da Falésia d'el Rey (atualmente West Cliffs). De um modo geral, a execução das infraestruturas a ceder ao município é repartida pelos promotores que, em função das ações estipuladas, ficam responsáveis pela execução ou comparticipação de um montante previamente definido. Entre as ações definidas, contam a execução de um complexo de reservatórios, a construção de uma estação elevatória para águas residuais, a construção de duas rotundas na EM 573 e a comparticipação de 500 mil euros na execução da estrada de ligação ao IP6 (Olho Marinho-Covões) com o intuito de melhorar a acessibilidade desta área do concelho.

⁴³⁴ Este subcapítulo adota a metodologia de análise definida por Cabral e Martins (2014) no estudo que conduziram sobre a governança nas dinâmicas de ocupação turística e na sua sustentabilidade, aprofundando o caso de Óbidos que também foi tido em conta nessa análise. Incorpora ainda conclusões de textos não publicados no âmbito do projeto Espacetur, produzidos pela autora desta tese.

⁴³⁵ Conforme artigo 55º do RJUE.

Segundo as condições estabelecidas, além de auferir as taxas devidas pela emissão das licenças, o MO asseguraria sem custos a execução das infraestruturas e previa depois da conclusão das obras, ou seja, no âmbito da entrega das infraestruturas, que a gestão ficasse a cargo de uma concessionária.

No momento da partilha das obrigações, o MO apresenta-se numa situação vantajosa, pois as obrigações e os encargos recaem principalmente sobre os promotores. É um facto que estas infraestruturas, em particular, aquelas que são realizadas fora dos limites dos empreendimentos, sejam necessárias para sustentar a própria urbanização e, por esse motivo, estes encargos devem ser apenas da responsabilidade do promotor. Também de referir que alguns desses encargos extravasam os interesses dos privados, ao serem criados ganhos de planeamento para benefício da comunidade (acessos melhorados e parque de estacionamento da praia do Rio Cortiço, construção de ciclovia, etc.).

Não foram identificadas grandes diferenças no âmbito do modelo de distribuição de encargos respeitante à execução de infraestruturas entre os vários empreendimentos. A principal diferença recai no tipo de cedências, o que significa determinar quais os espaços e as redes de infraestruturas que pertencem ao domínio público municipal, pois estas ocorreram em todas as operações de loteamento, mas com diferenças entre estas.

Esta questão faz a ponte com os acordos de cooperação e de concessão do domínio municipal visando a gestão de infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva (Tabela 37 e Tabela 38).

Os acordos de cooperação são elaborados com o intuito de garantir um elevado padrão de qualidade de funcionamento, especificando a propriedade dos espaços e da rede de infraestruturas, assim como a partilha de responsabilidade da gestão e prestação de serviços nos termos dos normativos reguladores. Esta componente é condição imprescindível para a permanência neste mercado competitivo.

A Praia d'el Rey é o caso mais exemplificativo dos conflitos e das dificuldades. A génese do problema tem, mais uma vez, a ver com o facto de a Praia d'el Rey derivar de um loteamento urbano cujas regras não se coadunam com as exigências de um empreendimento turístico com uma gestão integrada. Nesse sentido, o promotor responsabilizou-se pela manutenção das infraestruturas e dos espaços que integram o domínio público municipal, por acordo mútuo com o MO⁴³⁶. Pois, a natureza da operação de loteamento da Praia d'el Rey levou à aplicação de áreas de cedência de espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas, designadamente arruamentos viários e pedonais, e equipamentos públicos⁴³⁷.

A atribuição destas competências ao promotor significava maiores encargos financeiros que teriam de ser assegurados. Neste sentido, em meados da década de 90, o promotor recorreu à elaboração de um contrato de prestação de serviços de manutenção, parte integrante do contrato de promessa de venda dos lotes, com o objetivo de informar o comprador de regras de custos associados aos serviços de manutenção das infraestruturas, etc..O objetivo era garantir os elevados padrões de qualidade do empreendimento, a troco do pagamento de uma tarifa voluntária. O pagamento desta tarifa, cuja validade era aplicada enquanto o comprador

⁴³⁶ Ao contrário de outros casos em que o promotor desaparece do "processo" logo após a venda dos lotes, passando o ónus dos encargos ao Município sem capacidade para manter o empreendimento de acordo com as suas exigências do mercado.

⁴³⁷ cf. artigo 16º do DL 448/91, de 29.11. Na revisão do contrato de urbanização entre o Município de Óbidos e a Báltico S.A. (2004) ficou estabelecido como áreas de cedência: os espaços canais (arruamentos, passeios e faixas arborizadas anexas), a área verde público, as áreas de estacionamento, uma parcela de terreno (11 800m²), um apartamento T2 (124 m²) e um espaço comercial (80 m²).

permanecesse proprietário do imóvel, tinha uma elevada taxa de incumprimento, levando o promotor a suportar os custos⁴³⁸. Esta solução sem suporte legal acabou por provocar vários processos judiciais entre proprietários e promotor. Estávamos perante um modelo de gestão integrada monopolizada pela entidade promotora que se assumia responsável pela gestão do conjunto e das propriedades (residenciais / turísticas) que o integram. Para o efeito, o grupo Báltico tinha criado as suas próprias empresas de manutenção, serviços e comercialização. Todas elas acabaram por desaparecer durante a crise.

Na sequência dos problemas de manutenção do *resort* que se agravaram com a insolvência do grupo Báltico, foi fundada há cerca de 10 anos, a Associação de Proprietários da Praia d'el Rey⁴³⁹. Com o apoio da nova estrutura acionista, foi criado, em dezembro de 2015, o chamado “*Programa de Manutenção e Segurança da PDR*” que já vai na sua quarta edição e que se tem mantido como solução de gestão baseada em programas e orçamentos anuais financiados pelos contributos voluntários numa dos proprietários (70%) e das áreas comerciais (30%) cujo valor oscila entre 200 e 350 euros anuais variando em função da tipologia do edificado (n.º de camas)⁴⁴⁰.

Atualmente, face aos constrangimentos financeiros, grande parte das competências outrora atribuídas ao promotor, voltaram à esfera pública (limpeza de ruas, manutenção das redes de águas e saneamento, iluminação pública, etc.). Todavia, os níveis de resposta das autarquias (Junta de freguesia e MO) são considerados insuficientes, pelo que parte dos serviços de manutenção prestados através da associação, vêm reforçar o trabalho realizado⁴⁴¹.

De referir ainda, a existência de outros regulamentos internos em matéria de utilização dos alojamentos (e.g. obras de edificação, animais de companhia, gestão de espaços verdes privativos, etc.) que também acompanhava o contrato promessa de compra e venda nos primeiros tempos. Atualmente, estas questões são geridas no âmbito da Associação de Proprietários com a Báltico, como parceiro. Apesar do modelo atual também não ter enquadramento legal e ser um programa voluntário, à semelhança do anterior, foi possível criar uma maior base de confiança e transparência para resolver em conjunto os problemas de gestão do empreendimento, assegurando uma maior participação dos proprietários que se tornaram voz ativa neste processo.

⁴³⁸ Alguns proprietários, em particular os nacionais, não se reviam neste modelo de gestão e contestavam a duplicação de taxas para o mesmo efeito, considerando que o montante anual do IMI tem também como objetivo a manutenção das infraestruturas.

⁴³⁹ A associação conta atualmente com cerca de 500 membros (cerca de 40% aderiu nos últimos 2 anos). Página oficial: [HTTPS://WWW.YOURPDR.ORG/EN](https://www.yourpdr.org/en)

⁴⁴⁰ O programa em curso, com um orçamento global na ordem dos 285 mil euros, estipula a seguinte prestação de serviço: reforço da limpeza de ruas e controlo das ervas daninhas para além do que é providenciado pelas autarquias locais, manutenção de jardins e espaços verdes, segurança privada e pulverização com pesticidas para controlo de pragas (moscas). Também existe uma verba destinada a situações não previstas no programa.

⁴⁴¹ Por exemplo, a limpeza de ruas é atualmente realizada semanalmente porque esta competência foi repartida entre a junta de freguesia e uma empresa renumerada através do programa comunitário, que asseguram o serviço quinzenalmente e alternadamente.

O caso da Praia d'el Rey é exemplificativo dos desafios que se colocam na gestão da qualidade, principalmente à primeira geração de *resorts*, compatibilizando padrões de sustentabilidade dos empreendimentos. Para fazer face a estes constrangimentos, a regulação turística tem vindo a adaptar-se às exigências do fenómeno do turismo residencial.

Relembramos que a segunda geração de *resorts* rege-se nos termos dos pressupostos legais e normativos aplicáveis ao RJUE, no âmbito das operações de loteamento com a especificidade atribuída aos empreendimentos turísticos de propriedade plural, através do RJET. Conforme parecer do TdP (2009), atendendo à definição de conjunto turístico, a operação de loteamento foi concebida de modo a permitir que estes critérios sejam garantidos. Portanto, a operação de loteamento não deverá prever cedências para o domínio municipal (público ou privado), o que significa que os espaços verdes, equipamentos de uso comum e as infraestruturas constituem partes comuns do empreendimento turístico. Todavia, o mesmo parecer também admite a aplicação de cedências nos casos em que os empreendimentos turísticos compreendam lotes, *“havendo lugar a cedências obrigatórias [impostas pelo artigo 44º do RJUE] (por força de lei ou de IGT aplicável) para o domínio público municipal, as mesmas devem sujeitar-se fora do espaço a ocupar pelo empreendimento turístico (dado que os espaços de domínio público não poderão sujeitar-se à administração comum do conjunto)”*⁴⁴², como aconteceu no Royal Óbidos e no West Cliffs. As cedências nestas condições contribuem para uma maior segmentação. Enquanto conjunto turístico, a gestão de empreendimento é estabelecida por regulamento de administração do empreendimento turístico. Este regulamento determina as condições de conservação, fruição e funcionamento das instalações, equipamentos e serviços de exploração turística e de uso comum, bem como os direitos, obrigações e relações entre as entidades exploradoras dos elementos componentes do conjunto turístico, proprietários das frações autónomas e das moradias, e entre estes e a administração, bem como os critérios de repartição dos respectivos encargos. As despesas estão cobertas pela prestação periódica que cada proprietário é obrigado a pagar à entidade administradora do empreendimento⁴⁴³ (cf. Capítulo 6.3.).

Todavia, o Bom Sucesso experiencia uma situação intermédia, cuja operação de loteamento foi aprovada à luz do RJUE, mas antes da consagração do novo RJET. Nestes termos, houve lugar a cedências: duas parcelas para equipamento a integrar no domínio público municipal, designadamente, um polo náutico a construir e equipar pelo MO e um terreno verde municipal, a equipar pelo MO; e oito lotes para edificação de moradias a integrar o domínio privado municipal, vinculando o município ao regime fixado aos restantes proprietários dos lotes.

⁴⁴² TdP. Informação de Serviço n.º 2009.I.5190, de 28.05.2009. Esta situação não prejudica a *“possibilidade dos atravessamentos por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais”* (n.º1 artigo 15º do DL n.º 39/2008, de 07.03), como acontece em West Cliffs. A informação ainda esclarece que o termo “lotes” corresponde à expressão *empregue no n.º 1 do artigo 52º do DL n.º 39/2008, de 07.03. relativo aos empreendimentos turísticos em propriedade plural*”.

⁴⁴³ Proporção correspondente ao seu valor relativo, calculado de acordo com a permutagem estabelecida, pelas despesas de conservação e funcionamento das instalações e equipamentos e serviços de uso comum

Em termos de repartição dos encargos comuns e de relações entre os diversos intervenientes no empreendimento, o modelo é de um modo geral concordante ao do atual RJET, salvo no facto de parte das unidades de alojamento terem sido desafetadas da exploração turística e terem sido alienadas a terceiros num regime livre (segundas residências). Os intervenientes são: a entidade gestora, exploradora e administrativa do *resort* (atualmente, a BS Villas) que se responsabiliza pelo funcionamento, fruição e conservação dos equipamentos, instalações e serviços de exploração turística (unidades de alojamento e do campo de golfe); A Associação de Proprietários gere o condomínio e as infraestruturas comuns do aldeamento turístico (e.g. rede viária, rede de iluminação pública, jardins, rede de águas e saneamento, etc.); e o MO que celebrou um acordo de cooperação com a entidade administradora com vista à manutenção das “*infraestruturas urbanísticas*” (e.g. rede de abastecimento de água, rede de saneamento, recolha RSU, etc.).

	PRAIA D'EL REY	BOM SUCESSO RESORT	ROYAL ÓBIDOS	WEST CLIFFS
Rede viária	MO	EA	EA	
Estacionamento	MO	EA	EA	
Sinalética e suportes de publicidade	MO	EA	EA	
Rede de águas e saneamento	MO	MO	MO	
Rede de distribuição de água de rega	MO	EA	EA	
Rede de distribuição de gás	EA	-	EA	
Rede de distribuição elétrica	MO	EA	MO	
Rede de Iluminação pública exterior aos ET	MO	EA	MO	
Rede de telecomunicações	EA	EA	EA	
Espaços verdes e espaços comuns	MO	EA	EA	

MO Município de Óbidos / EA
Entidade administradora / AP
Associação de Proprietários

Tabela 37 - Propriedade dos espaços e infraestruturas.
Fonte: Contratos de urbanização e acordos de cooperação.

Destas condições, está subjacente um certo grau de risco, sobretudo para o lado dos municípios. Em caso de incumprimento das normas estabelecidas entre outorgantes, não existem mecanismos de resposta eficazes. A título de exemplo, muitas urbanizações foram apanhadas pela crise de 2008, ficando sem capacidade para concluir ou gerir as obras de urbanização e enfrentando problemas no escoamento do produto imobiliário, onde o culminar destes constrangimentos acaba frequentemente em processos de insolvência. Esta situação provoca efeitos diretos nos compromissos selados no âmbito dos acordos e contratos assumidos na fase de licenciamento entre a administração local e os promotores que, por força da crise, não são cumpridos. Os municípios acabam por herdar urbanizações extensas, onde o nível de qualidade dos espaços é mais

exigente, mas cuja gestão não estava prevista, demonstrando assim dificuldades em termos de recursos (financeiros e humanos) em assegurar a gestão destas áreas. Assim, apesar das vantagens destes modelos de governança entre atores públicos e privados, algumas situações ainda carecem de um maior cuidado e de respostas mais eficazes.

	PRAIA D'EL REY	BOM SUCESSO RESORT	ROYAL ÓBIDOS	WEST CLIFFS
Manutenção e limpeza da rede viária	EA	EA	EA	EA
Manutenção e gestão do estacionamento de superfície		EA	EA	
Manutenção e gestão da sinalética e suportes de publicidade	EA	EA	EA	EA
Manutenção da rede de águas e saneamento	MO	MO	MO	
Manutenção da rede de distribuição de água de rega	EA	EA	EA	EA
Manutenção da rede de distribuição elétrica	MO	EA	EA	EA
Manutenção da rede de iluminação pública exterior	EA	MO	EA	EA
Manutenção da rede de telecomunicações	EA	EA	EA	-
Manutenção dos espaços verdes e espaços comuns	EA	EA	EA	EA
Recolha RSU	MO	MO	MO	MO
Serviço de vigilância e segurança	EA	EA	EA	EA
Serviço de transporte urbano	MO	EA	EA	EA

MO Município de Óbidos / EA
Entidade administradora / AP
Associação de Proprietários

Tabela 38 – Repartição dos serviços de manutenção.
Fonte: Contratos de urbanização e acordos de cooperação.

DO PRODUTO IMOBILIÁRIO

No seu estudo, Machado (2009, p. 474) questiona-se sobre a natureza dos empreendimentos que se encaixam no perfil de *resort* desta investigação: “*estes são projectos turísticos estruturantes ou projectos imobiliários, em que o Turismo surge como função decorativa ou simbólica?*” A relação dicotómica do alojamento que distingue entre o *turístico* e o *residencial* levanta a questão onde começa e acaba o turismo que, como já vimos, tem sido objeto de vários entendimentos.

No atual quadro legal, o que diferencia um empreendimento turístico de outro tipo de alojamento imobiliário destinado a habitação é a aptidão do primeiro para acolher o alojamento de turistas. É por este motivo que a instalação de um empreendimento turístico tenha de obedecer a requisitos mínimos regulamentados, não só do ponto de vista físico das instalações, como ao nível da qualidade dos serviços prestados, apoiados por uma entidade responsável pela gestão do empreendimento e do negócio turístico nele instalado.

Independentemente da natureza jurídica do imóvel, a perspetiva de quem compra casa num *resort* assenta sobretudo no investimento, contando que esta possa ser utilizada pelo proprietário durante alguns períodos do ano e, paralelamente, ser rentabilizada permitindo a sua utilização por terceiros a troco de um montante remuneratório.

Na nossa área de estudo, identificámos três modelos de negócio do produto imobiliário contido nos resorts: a Praia d'el Rey que compreende maioritariamente alojamentos residenciais; o Bom Sucesso Resort, qualificado como conjunto turístico mas que procedeu à desafetação de unidades de alojamento da exploração turística e; os casos do Royal Óbidos e West Cliffs, cuja totalidade da oferta se enquadra no regime de exploração turística⁴⁴⁴.

Em fase de consolidação do ponto de vista construtivo, a Praia d'el Rey é também o *resort* em atividade há mais tempo e com níveis de ocupação maiores, comparativamente às restantes unidades de análise. Neste empreendimento, os alojamentos imobiliários destinam-se sobretudo a segundas-residências. Mais de 80% dos proprietários são estrangeiros, sobretudo ingleses, suecos, alemães, belgas e holandeses e mais de metade são sócios do clube de golfe, o que demonstra que a existência do campo de golfe é uma motivação acrescida na compra de casa. A maior parte dos proprietários nacionais adquiriram as casas nos primeiros anos de comercialização e são os mais reticentes em relação ao programa voluntário gerido pela associação de proprietários.

Os tempos de permanência são muito diversificados: proprietários que usufruem as suas propriedades, por curtos períodos de tempo ao longo do ano, àqueles que permanecem cerca de seis meses por ano, inclusive no inverno por ser mais ameno do que no país de origem, e que rentabilizam o imóvel pela via do arrendamento na época estival⁴⁴⁵. Todavia, uma situação curiosa e que é assumida pelo promotor como um problema – as propriedades adquiridas ao abrigo do programa dos *vistos gold*. Segundo o promotor, mais de uma centena de alojamentos (aproximadamente 10% dos alojamentos do empreendimento) foi adquirida por compradores de origem chinesa ao abrigo desse programa de captação de investimento. Quando as primeiras casas foram vendidas, em 2014, as altas expectativas acabaram por se desvanecer. A maioria destes proprietários não frequenta o *resort* e encontra-se incontactável, não participando nas contribuições periódicas para a manutenção

⁴⁴⁴ Não incluímos as Quintas de Óbidos por falta de dados que permitissem integrar este caso nesta análise. Todavia, arriscamos a dizer que se encaixa no modelo de negócio que permite a desafetação de unidades de alojamento da exploração turística, como aconteceu com o Bom Sucesso Resort. O aldeamento turístico foi também aprovado pelo DL n.º 167/97, de 04.07 que possibilitava este procedimento.

⁴⁴⁵ Nas entrevistas realizadas com os *resort manager*, apenas cerca de 100 pessoas residem mais de 9 meses no resort.

do empreendimento, nem mantendo o próprio imóvel. Além dos constrangimentos financeiros, o problema revela-se também a nível estético prejudicando a imagem do empreendimento. O investimento pela via dos *vistos gold* proporcionou um impacto económico vantajoso na venda de moradias no período de crise, todavia não acrescentou nenhuma vantagem na cadeia valor do *resort*, antes pelo contrário. Esta situação leva-nos a questionar a necessidade de repensar os níveis de transparência e integridade deste programa, dado que este exemplo vem reforçar os indícios que para muitos beneficiários, este programa significa apenas uma porta de entrada e acesso ao espaço europeu e a todas as suas possibilidades⁴⁴⁶.

A rentabilização do investimento fora do contexto legal dos empreendimentos turísticos é feita pela via da figura do alojamento local⁴⁴⁷. No mês de março de 2019, contavam-se 420 alojamentos (1989 camas) afetos a este regime, o que representa 33% do total de alojamentos⁴⁴⁸.

A colocação das casas no mercado do alojamento temporário a terceiros e a permanência temporária dos proprietários incentivam o aparecimento de empresas de prestação de serviços para gerir as unidades, quer na modalidade de *Property Management*, quer na modalidade de apoio ao arrendamento para fins turísticos. Aliás uma prestação de serviços que o próprio promotor também assume.

Respeitante ao Aldeamento Turístico do Bom Sucesso, hoje explorado pela *BS Villas – Exploração turística*, o atual modelo de negócio do produto imobiliário tem origem numa autorização especial concedida em 2009. No ano da inauguração do empreendimento turístico, foi deferido o requerimento de qualificação como conjunto turístico, nos termos do disposto no DR n.º 22/99, de 13.09. A concessão desta qualificação foi fundamental para que fosse autorizada a desafetação da exploração turística de 351 unidades de alojamento que integram o aldeamento turístico. A desafetação implicava o cumprimento da percentagem mínima de 35% de unidades afetas à exploração turística, ou seja, aquela que era considerada pela tutela do turismo, a necessária ao funcionamento do empreendimento qualificado como “turístico”. Esta decisão foi possível apesar de já estar vigorar o atual RJET que remete para a exploração turística de todas as unidades de alojamento (cf. artigo 76.º do DL n.º 39/2008, de 07.03). Considerando o total de alojamentos previstos, 42% está efetivamente sob o regime de exploração turística, um valor superior à margem mínima estabelecida por lei, mas na mesma impactante.

Por conseguinte, o Bom Sucesso Resort distingue-se por conciliar os dois modelos de negócio, neste caso, apoiado pela própria regulação turística e são apresentados aos potenciais compradores da seguinte forma:

⁴⁴⁶ Seria interessante desenvolver um estudo sobre o impacto deste programa no contexto dos espaços turísticos, confirmando se este retrato repete-se noutros *resorts* nacionais.

⁴⁴⁷ A figura do alojamento local foi criada pelo DL n.º 39/2008, de 07.03 para regular os estabelecimentos de hospedagem que, dispondo de autorização de utilização, prestem serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, mas não reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos” (artigo 3º). A crescente importância que esta figura ganhou em termos de oferta e procura justificou a definição de regime jurídico autónomo que levou à publicação do DL n.º 128/2014, de 29.08 e integram-se atualmente em quatro modalidades: moradia, apartamento, estabelecimento de hospedagem e quartos (artigo 3º).

⁴⁴⁸ Trata-se de 208 alojamentos que correspondem a apartamentos, 211 correspondem a moradias e 1 corresponde a um estabelecimento de hospedagem (TdP, RNET à data de 27.03.2019).

“O regime livre na compra para utilização plena e sem condicionantes de moradias individuais para habitação, férias ou mesmo casa de fim de semana. Neste regime, poderá usufruir da moradia e dos equipamentos todo o ano, com acesso aos serviços do empreendimento, valorizando o seu tempo de lazer. Nesta opção, a fruição é complementada com a certeza de uma valorização que se perspetiva de dimensão histórica” e;

“o regime turístico na aquisição de moradias em banda, consistindo na aquisição com propriedade plena da moradia, que é cedida à exploração turística durante parte do ano com acesso a compensações financeiras e a um elevado nível de serviço”⁴⁴⁹.

A existência de opções de investimento e propriedade agregados a estes dois regimes tem influência na comercialização dos ativos e efeitos ao nível do funcionamento e gestão do empreendimento.

Finalmente o Royal Óbidos e o West Cliffs, cumprindo com a normativa vigente, todo o produto imobiliário previsto estará afeto à exploração turística nos termos do disposto do RJET, conforme já foi explicado no capítulo anterior.

⁴⁴⁹ Citado da página oficial do Bom Sucesso Resort: [HTTP://WWW.BOMSUCCESSO.COM.PT/PORTUGAL-VILLAS/TOURISM-RENTAL-REGIME](http://www.bomsucesso.com.pt/portugal-villas/tourism-rental-regime), acedido a 10.03.2019.

Reconhecendo que a forma urbana só pode ser compreendida através de abordagem sistémica, a conjugação de várias escalas e a seleção das variáveis de análise procurou construir de forma mais rigorosa possível um corpo de conhecimento dos resultados urbanísticos e das interações complexas que lhes dão forma que se revelam de maior importância do ponto de vista urbanístico mas também do ordenamento do território. A partir do estudo de caso de Óbidos, procurou-se observar, descrever e explicar como evoluiu o processo de urbanização turística baseado no modelo *resort*. Foi possível distinguir as duas gerações de *resorts*, e verificar como se reproduziram localmente através de uma análise morfológica multiescalar sobre os efeitos da regulação do turismo e do ordenamento do território e sobre a sua condição física, espacial e funcional.

Em Óbidos, assistimos a duas fases de desenvolvimentos de grandes urbanizações de turismo e lazer das quais encontramos correspondência com as duas gerações de *resorts*: uma primeira fase que remonta à década de 60 do século XX, em que foram projetadas duas grandes urbanizações de tipo horizontal que ascendiam às centenas de hectares com equipamentos e serviços complementares; uma segunda fase, mais recente, que ocorre a partir de meados da década de 2000, com o desenvolvimento de mais quatro *resorts*. Em ambos os casos, embora o contexto de regulação fosse tão distinto, o processo de produção do *resort* assentou num ciclo de desenvolvimento perverso, onde o turismo é atraído pelos recursos naturais apropriando-se do território litoral através da construção de resorts que consumiram centenas de hectares de solo. A instauração desta nova ordem urbana baseou-se em operações casuísticas sem a devida planificação territorial, conduzindo a uma fragmentação da ocupação que transformou de forma irreversível a paisagem. As ações dos agentes são por natureza reativas, tentando responder aos constrangimentos de forma pontual. O resultado remete para um território onde o contraste entre a pretensão e a realidade construída é expressivo, reforçado pela ausência de vínculos com a estrutura urbana envolvente (Figura 101).

Foi com base neste ciclo que os *resorts* viram reforçadas as características de valor pela via imobiliária no processo de planeamento e desenvolvimento. A alienação de imóveis, passível de ser concretizada independentemente do licenciamento, constituiu um meio expedito de rentabilização do investimento a vários níveis pelos diversos tipos de agentes em resultado das relações que se vão estabelecendo entre estes. Vejamos os principais: em primeiro lugar, os proprietários dos solos rústicos que projetam as expectativas de valorização urbanística, de forma incontrolável, para os empresários do setor agrícola. Dá-se o abandono das utilizações agroflorestais, tornando os terrenos expectantes e disponíveis para entrar no mercado imobiliário a qualquer momento por valores superiores aos praticados no setor original; os promotores, construtores e loteadores do empreendimento que transformam o solo num bem de aplicação de capital, sujeitos a comportamentos mais ou menos especulativos, ao longo das várias operações empreendidas (fracionamento, urbanização, edificação e comercialização do ativo imobiliário); os proprietários das unidades de alojamento que podem, por sua vez, rentabilizar o seu investimento, combinando uma utilização parcial do imóvel com períodos de arrendamento de curta duração através da entidade exploradora ou de uma empresa especializada para o

efeito, se for caso disso; finalmente os municípios que acolhem, com um otimismo sobrestimado, os proveitos financeiros da urbanização (taxas urbanísticas, IMI, etc.), chegando ao ponto de uma grande dependência das receitas provenientes da atividade urbanística em resultado de uma visão restrita e adulterada com impacto na gestão urbanística.

Dividimos as nossas conclusões sobre os efeitos deste ciclo de desenvolvimento perverso em duas partes:

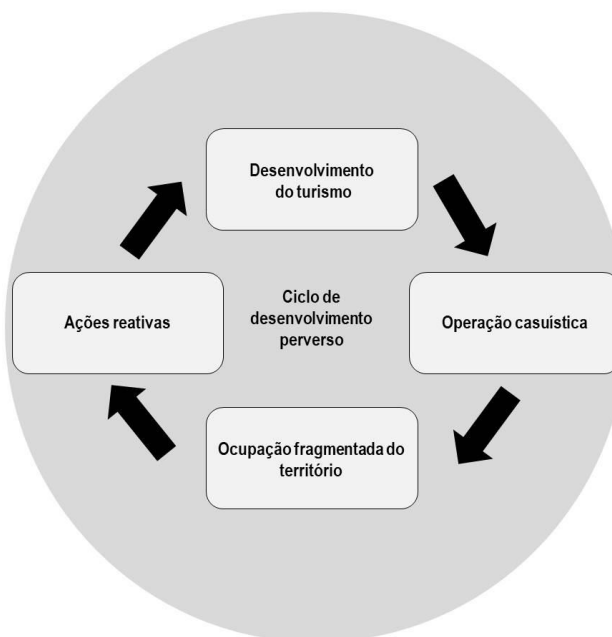


Figura 101 - Ciclo de desenvolvimento perverso
Fonte: Elaboração própria

Sobre os processos subjacentes à conceção e planeamento que dão forma e significado aos resorts, considerando a sua condição tripartida. Verificámos a existência de uma correlação das três dimensões e o nosso objeto empírico, assim como, a necessidade de uma articulação integrada para a garantir a sua sustentabilidade no presente e no futuro. O desenvolvimento do turismo constituiu o motor de arranque deste processo com uma resposta imediata ao nível da oferta centrada no imobiliário e no golfe capaz de transformar recursos num produto turístico limitado à escala do empreendimento. O produto imobiliário é a componente basilar da sustentabilidade económica, assumindo-se como alavanca financeira na fase da construção e de fonte de rendimento durante a fase de exploração do empreendimento. Estas duas dimensões (produto turístico e produto imobiliário) fundam-se na formalização de um produto urbanístico. O programa turístico do respetivo projeto e requisitos legais participam na construção desta terceira dimensão mas a sua sustentação (desenvolvimento e funcionamento) é dependente da vitalidade do produto turístico e do produto imobiliário. Ambos sofrem grande influência da conjuntura do mercado e dependem de uma estratégia territorial de desenvolvimento turístico estreitamente ligada ao processo de planeamento urbano e territorial, por forma a assegurar a sua coerente integração no território. E, por isso, o planeamento deve, logo tomar em consideração, aquilo que será a sua expressão urbana e sua integração no território.

Ao nível da regulação, constatámos que a política económica de turismo vai-se adaptando às dinâmicas de investimento. Na fase de crescimento do investimento privado, foi transposto para o PENT, a promoção do polo turístico do Oeste, em particular Óbidos, como destino de golfe e do turismo residencial potencializado pela sua proximidade a Lisboa. Este quadro estratégico também foi assumido na política de ordenamento do território, através do PROT-OVT que considerou entre os vetores estratégicos do modelo territorial para o desenvolvimento do setor do turismo da região, o desenvolvimento de conjuntos turísticos (resorts) através de NDT. As orientações e diretrizes foram estabelecidas neste instrumento, mas a sua transposição para o PDM tardou, sendo que, na prática, as mesmas não surtiram efeito. À escala municipal, a primeira versão do PDM de Óbidos permitiu o enquadramento de resorts resultante de uma herança dos primeiros investimentos gerados na década de 60, mas este instrumento não estava preparado para a adequada integração destes assentamentos na estrutura territorial. A opção da via do procedimento de alteração ao PDM foi fundamentada com base na celeridade que se queria dar ao processo, apesar da área de intervenção ocupar um terço do território e da revisão do PDM, já estar em curso há vários anos. A conclusão deste processo efetivou-se fora do tempo útil e com propostas pouco realistas tendo em consideração a conjuntura atual e os constrangimentos deste território. O desenvolvimento dos assentamentos acabou por obter por parte de sistema de planeamento uma resposta casuística, apesar da tentativa de uma leitura de conjunto através do Plano de Estrutura. Mas a abordagem revelou-se setorial em detrimento de uma abordagem integrada. A análise da forma da ocupação turística a uma escala urbano-territorial veio confirmar o modelo de desenvolvimento territorial fragmentado caracterizado pelo desenvolvimento de assentamentos turísticos planeados de forma avulsa decorrentes de operações de loteamento urbano de grande dimensão. Estas operações resultaram de um quadro legal rígido que não considerou à partida uma abordagem de conjunto relativa às especificidades do território e da sua envolvente, mas antes a apropriação casuística e oportunista do solo.

A reter também o paradoxo assente na negação da essência urbana do *resort*. De facto, os instrumentos de gestão territorial possibilitam a localização em solo rústico dos conjuntos turísticos sem interferir com a classificação do solo, apesar de dependerem de uma operação de loteamento e de obras de urbanização, características associadas ao solo urbano. A nova lei de bases (Lei n.º 31/2014, de 30.05) veio dar continuidade a este regime, apesar de defender a formalização de um novo regime de classificação do solo instituído sob o princípio da utilização sustentável e racional do território baseado num conjunto de normas relativas à disciplina do uso do solo, eliminando a categoria do espaço urbanizável. O legislador reforçou a necessidade de inverter a tendência, que se generalizou nas últimas décadas, *“de transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano”* e *“contrariar a especulação urbanística, o crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário, designadamente através da alteração do estatuto jurídico do solo”*⁴⁵⁰. Trata-se do maior paradoxo quando os diplomas regulamentares (RJET, RJUE, RJGT) possibilitam operações de loteamento urbano em solo rústico. Um paradoxo que pode conduzir a outro tipo de problemas no futuro. Os empreendimentos turísticos aprovados e após a sua conclusão requerem uma autorização de utilização para fins turísticos. Na eventualidade de um dia não estarem cumpridos os requisitos mínimos de

⁴⁵⁰ Preâmbulo do DR n.º 80/2015, de 14.05.

exploração, o TdP pode proceder à desclassificação do empreendimento turístico, incorrendo num vazio legal com grandes constrangimentos, do ponto de vista, da gestão urbanística e não só (direitos de propriedade, matéria fiscal, etc.). Neste cenário hipotético, basta supor um simples exemplo, designadamente, a venda de uma propriedade. A venda requer a existência de um alvará de utilização e com a desclassificação do empreendimento turístico, a autorização para fins turísticos é retirada. Não encontramos disposições sobre a conversão de empreendimentos turísticos. Posto isto, com que base legal se pode atribuir uma licença de utilização para habitação?

Sobre as contradições inerentes à espacialização dos assentamentos turísticos na estrutura urbana e territorial, numa ótica de sustentabilidade

O contraste entre as escalas de intervenção é a maior contradição. A mesoescala diz respeito ao *resort*, uma unidade autónoma fechada sobre si própria. A esta escala sobressai um sistema legível e ordenador que lhe confere identidade. A sua conceção é carregada de simbolismo para se adaptar às regras de mercado e de marketing porque a essência deste espaço é o negócio. A sua materialização traduz uma monotonia formal pelo leque restrito de usos existentes. A forma e estrutura espacial dos assentamentos assentam na lógica que melhor serve o funcionamento integrado do empreendimento ao qual acresce a captação de mais-valias através do desenho urbano que projeta relações entre as diferentes componentes morfológicas no sentido da sua valorização (sistemas de vistas, relação entre morfologia do campo e a implantação das vivendas, etc.), ou seja, são, em primeira linha, orientadas e condicionadas por vetores económicos associados à rentabilidade do produto. Do ponto de vista da forma física, realçam-se aspetos convergentes: o estabelecimento hoteleiro, a urbanização de baixa densidade com prevalência de moradias unifamiliares com piscina e jardins privativos, a presença assídua do campo de golfe, a qualidade arquitetónica, os espaços livres, etc.

É nas formas de gestão e funcionamento do *resort* que recaem as maiores diferenças decorrentes da existência ou não de um administrador de todo o conjunto e do negócio imobiliário (residencial-turístico ou turístico). Os maiores conflitos estão associados aos *resorts* de primeira geração na tentativa de impor regras de um “condomínio turístico” numa “urbanização” e que se tornam mais difíceis de contornar com a multi-propriedade e da capacidade de encontrar soluções concertadas entre os atores, refletindo-se, depois, ao nível da conservação dos espaços comuns e das infraestruturas que compõem o empreendimento. O imperativo da qualidade está inerente a qualquer *resort* mas este desafio requer soluções adequadas e específicas em função do modelo de gestão.

Por sua vez, a leitura morfológica da macro-escala traduziu um modelo de enclaves em que a soma de várias partes projeta um território ilegível por estar repleto de sinais representativos de lacunas e disfuncionalidade entre as componentes que lhe permitiriam construir uma identidade. Os assentamentos traduzem-se em ilhas que, lado a lado, coexistem de costas voltadas. O contraste entre o produto previsto e o produto disponível é evidente. As ligações viárias e a distribuição espacial dos equipamentos pautada por uma (excessiva) repetição reforçam a natureza fragmentada deste modelo. Ao confrontar este modelo de desenvolvimento com a restante estrutura urbana, as evidências da desarticulação e da falta de integração são

maiores: segmentação dos equipamentos turísticos e não turísticos; sistema de consumo *versus* sistema produtivo; turistas e *neorresidentes versus* população residente; sistema de enclaves *versus* sistema policêntrico de aglomerados; manchas urbanizadas quase despovoadas *versus* lugares com vivência local. A estrutura urbana do município de Óbidos é por conseguinte composto por dois sistemas que se tocam, mas não se relacionam.

O produto urbanístico resulta assim de uma programação urbanística que incide dentro das fronteiras do empreendimento, desvalorizando uma estratégia de desenho e integração urbana e territorial que deveria ser estabelecida previamente. Com efeito, beneficiam-se, por exemplo, as preocupações em torno do limiar de camas ou de critérios de qualificação da oferta, ao invés dos fatores com capacidade de assegurar que estes assentamentos, pela sua condição urbana, possam perdurar a longo-prazo, salvaguardando a sua vocação turística. Referimo-nos, nomeadamente, à relação que se deve estabelecer entre estes assentamentos com o sistema urbano municipal através da estruturação de uma rede de infraestruturas e equipamentos, promovendo uma complementaridade funcional e uma maior consistência ao nível dos usos.

Nestes termos, a tripla condição do *resort* enquanto produto turístico, urbanístico e imobiliário é fundamental para a compreensão da sua essência e para determinar, a jusante, o ordenamento turístico que deve resultar, não de um somatório de partes, mas antes de uma integração sinérgica destas três dimensões. Consideramos que a (re)definição das lógicas de produção do *resort* está, assim, dependente de uma articulação mais coerente, consistente e integrada através da coordenação das políticas públicas, assumindo a dimensão de produto urbanístico como um output no planeamento e programação do *resort*, rompendo com o ciclo de desenvolvimento turístico perverso do qual nos confrontámos no estudo de caso.

PARTE III - A TERRITORIALIZAÇÃO DO TURISMO

CONCLUSÕES: PARA UMA ESTRATÉGIA TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO



Foto da capa.
Nuno Machado, 2014.

A Parte III desta investigação tem a pretensão de lançar algumas pistas e recomendações para uma territorialização sustentável do *resort* que é, desde logo, um contributo para a territorialização sustentável do turismo. Uma territorialização sustentável do *resort* pode ser definida como a conceção e implementação de planos e/ou projetos com impacte territorial adequados a critérios de sustentabilidade e integração territorial, cujos objetivos são definidos em função de quadros estratégicos formulados e adaptados às especificidades do território e das dinâmicas de investimento. Este objetivo passa pela adoção de um processo integrado de planeamento ao longo das diferentes fases de desenvolvimento e implementação do *resort* que viabilize uma programação flexível do empreendimento e permite enquadrar tanto oportunidades de diversificação, como opções de reversão.

Contrariando o modelo de gestão por empreendimento e de resposta reativa e isolada a iniciativas pontuais, este processo integrado requer relações coordenadas, de cooperação por parte das diversas tutelas da administração pública e dos promotores e agentes, em plataformas de participação e negociação (formais e informais), apoiadas por sistemas de monitorização para uma constante avaliação com a participação da comunidade local.

Depois de realizar uma síntese da narrativa do processo de produção do *resort*, tomamos como elemento estruturador, o planeamento e a gestão dos espaços turísticos em áreas costeiras. Finalizamos, traçando algumas pistas para a integração territorial e urbana dos *resorts* na ótica de um desenvolvimento territorial sustentável e integrado e tendo em vista a definição de condições e orientações para o seu planeamento e regulação.

O PROCESSO DE PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO *RESORT*

Esta investigação abriu caminho para uma narrativa sobre o processo de produção e desenvolvimento do *resort*, em Portugal. Tendo como ponto de partida, as relações que se estabelecem entre turismo e urbanização, a leitura emerge do reconhecimento da complexidade inerente ao fenómeno turístico e da sua rápida expansão territorial. Através de uma perspetiva evolutiva e geográfica do processo de urbanização turística que deriva da emergência e desenvolvimento de lugares investidos e de lugares inventados pelo turismo (Capítulo 1), a compreensão das teorias sobre a génese, os tipos e a dinâmica dos diferentes lugares turísticos demonstraram que todo o território é passível de ser influenciado pela atividade turística, introduzindo novas dinâmicas que participam no processo de turistificação, das quais destacámos nesta tese, as de natureza espacial e funcional.

A turistificação do território pode acarretar muitas vantagens que capitalizam o desenvolvimento de muitas áreas, mas também pode ser geradora de conflitos e desequilíbrios de ordem demográfica, urbanística, ambiental, para não falar de aspetos sociais e culturais. Em Portugal, o turismo e a expansão das segundas-residências são também motores deste fenómeno que invade o ambiente rural, competindo pelo mesmo recurso que é finito, o solo, estando agregados a um sistema complexo de origens de base regulamentar, num quadro dinâmico de mobilidade e multiresidencialidade (deslocações mais acessíveis, múltiplas residências e ocupação menos sazonal) (Cavaco, 2006; Santos e Esperança, 2011; Stock, 2005).

O *resort* é, claramente, ilustrativo deste cenário que envolve a transformação do território, a afirmação do carácter fragmentado e difuso da urbanização e a vulnerabilidade das áreas costeiras agravadas pelo fenómeno turístico. A aproximação ao objeto empírico foi realizada através de uma abordagem conceptual com carácter vasto no tempo e no espaço, onde exploramos definições e analisámos a historicidade e algumas das suas derivações. Inscrito numa tendência de expansão mundial que se iniciou, em finais do século XIX, o *resort* tem evoluído num registo dinâmico sob influência das tendências do processo de globalização.

Este carácter dinâmico não é exceção em Portugal (Capítulo 2). No contexto nacional, o conceito regulamentar do *resort* é muito restrito a um conjunto de assentamentos já desenvolvidos ao longo do corrente século. Aliás, a presente investigação foi motivada pela constatação de vários indícios que patenteavam contradições no que se refere à integração deste tipo de assentamento no território, sobretudo num período que se iniciou em meados da década de 2000, marcado por um crescimento exponencial de projetos de natureza turístico-imobiliária. Foi por esse motivo que se justificou realizar uma análise com maior pendor económico. A afirmação internacional do País no domínio do turismo residencial, em conjunto, com uma dinâmica económica sustentada por três grandes forças - o turismo, o golfe e o imobiliário turístico, sob o acento das lógicas do referencial liberal, fez aumentar o investimento por parte dos promotores imobiliários e turísticos e o número de *resorts* agregados ao golfe. O *resort* traduz, de forma evidente, a simultânea competição e complementaridade entre estes setores económicos, na apropriação das áreas mais valiosas do território em que o solo se transforma num ativo financeiro num mercado fortemente especulativo. Esta fase de crescimento foi interrompida com a crise do *subprime* que revelou uma das facetas mais perversas do funcionamento do mercado imobiliário

e turístico, nomeadamente, em países como Portugal, que sustentam a sua base económica fortemente na atividade imobiliária e na atividade turística. Trata-se, portanto, de setores não produtivos que dependem muito de um mercado construído por expectativas que se geram em torno do uso e da rentabilidade futura do solo transformado num ativo financeiro sobrevalorizado e suportado por títulos de dívida, resultante da forte dependência do crédito bancário. O quadro referencial liberal foi obrigado a redefinir-se com os efeitos da crise, nomeadamente, ao nível das condições de financiamento, mas é também importante interrogarmo-nos sobre os modelos de desenvolvimento que têm ganhado maior importância perante este novo ciclo económico emergente.

Este *corpus* teórico veio apoiar a definição da estratégia de abordagem metodológica à luz da problemática e da hipótese de investigação (Capítulo 3). Todavia, a compreensão do sistema de produção do *resort*, implica reunir elementos do passado para poder analisar o presente. Nestes termos, ampliámos o entendimento do conceito regulamentar do *resort* nesta investigação, a fim de englobar outras realidades que ultrapassam os limites da definição legal e que, por vezes, escapam das decisões da esfera da regulação turística, mas que participam na evolução e desenvolvimento do *resort*, auxiliando numa melhor compreensão do modelo atual. Confrontámos duas gerações de *resort* que partilham vários atributos, do ponto de vista físico, espacial e funcional, embora sejam resultantes de diferentes contextos de desenvolvimento a nível socioeconómico, político, institucional e regulamentar. Utilizando a terminologia de Carvalho (2015), repartimos as reflexões pelo *resort histórico*, a primeira geração que surge em finais da década de 60 do século passado (Capítulo 4) e pelo *resort contemporâneo*, a geração de resorts integrados que surge, sensivelmente, já na década de 2000 (Capítulo 5).

A abordagem conceptual da matriz de leitura baseou-se numa plataforma de entendimento inovadora acerca do nosso objeto empírico frequentemente comparado a um produto turístico, quando na realidade recaem sobre este, outras dimensões que consideramos igualmente importantes. A narrativa do sistema de produção e desenvolvimento do *resort* foi, assim, estabelecida a partir de uma perspetiva tripartida enquanto produto turístico, produto imobiliário e produto urbanístico que acompanhou a componente empírica da investigação focando essas duas gerações de *resorts*. Em primeiro lugar, no contexto da evolução das políticas e da regulação do turismo e do planeamento territorial e urbanístico, essencialmente à escala nacional e regional e, em segundo lugar, analisando de forma crítica o processo de urbanização turística por *resort* no litoral do município de Óbidos (Capítulo 6).

Os primeiros *resorts* históricos tiveram origem na década de 60 do século XX num contexto em que a própria atividade e urbanização turística começavam a arrancar, verdadeiramente, em Portugal. Atualmente, considerando o seu ciclo de vida, estes *resorts* correspondem a um produto turístico consolidado que foi submetido sucessivamente a novos quadros normativos. A aceção do produto turístico associado ao *resort* histórico resulta de duas perspetivas: uma associada a uma leitura conjunta dos vários produtos turísticos específicos presentes no assentamento: produtos hoteleiros, produtos imobiliários, equipamentos desportivos, golfe, serviços complementares, etc. que constituem uma oferta de bens e serviços associados a um lugar; a outra perspetiva baseia-se num entendimento mais abrangente e global que pressupõe o estabelecimento de relações entre agentes.

De facto, a génese do *resort* histórico associa-se ao reconhecimento político da importância económica da atividade turística que se reflete em vários instrumentos produzidos a partir de um pressuposto ambíguo em torno do “*turismo de qualidade*”, mas tal não significa que estejamos perante um produto turístico global numa conceção macroeconómica. De facto, verificou-se um total desfasamento entre as políticas de turismo e as políticas do planeamento territorial. Enquanto se assistia a uma progressiva expansão da urbanização de turismo e lazer⁴⁵¹ que contribuía para o aumento da cadeia de valor do turismo, a regulação turística focou-se na qualificação da oferta hoteleira, negligenciando as novas tendências e modalidades de alojamento turístico que não se inseriam neste tipo de oferta turística tradicional, remetendo-a à legislação do planeamento e gestão urbanística. Assim, até ao amplo alcance territorial dos PDM, que marcou um novo período na conceção e gestão do ordenamento território e dos primeiros PROT, foram escassas as disposições de instrumentos de planeamento que vinculassem os particulares e orientassem as instituições públicas responsáveis pelo acompanhamento do processo de instalação de empreendimentos turístico-imobiliários. Na generalidade dos casos, o planeamento urbano municipal era inexistente ou informal e foi, portanto, incapaz de orientar uma expansão equilibrada da urbanização, nomeadamente, aquela que era vocacionada para o turismo e lazer.

A dimensão imobiliária inscreve-se sobretudo numa lógica imobiliária pura através da venda de segundas residências que supera a própria oferta de alojamento turístico, baseando-se numa elevada expectativa de rentabilização que apoia o financiamento das obras de urbanização.

Respeitante ao produto urbanístico, a relação com a normativa caracterizou-se por um grande vazio de instrumentos, facilitando até uma certa promiscuidade na condução de certos projetos, nem sempre a favor do turismo, nem sempre a favor do território pelos efeitos perversos do ponto de vista territorial e ambiental. Mas destacamos algumas experiências urbanísticas que têm em comum um desenvolvimento acompanhado pela dinâmica das políticas públicas de ordenamento do território e dos seus instrumentos legais de planeamento, que sustentaram uma razoável infraestruturação e uma certa coerência urbanística e paisagística que tem perdurado ao longo de várias décadas, tornando-os assim casos de referência nesta temática (Vilamoura, Vale do Lobo, Quinta do Lago, Tróia). Estas garantias justificaram a necessidade quase constante de colaboração entre os vários níveis da administração pública e as entidades privadas geradoras dos investimentos turísticos que operam no território, sob diversas formas de contratualidade e parcerias (parceria pública e público-privada) que também foram evoluindo com os tempos. Pelo contrário, a conceção urbanística do assentamento propriamente dito era cuidadosamente planeada e os promotores demonstraram terem tido a capacidade de perspetivar o potencial da localização, dos importantes investimentos que decorriam na época (e.g. construção do aeroporto de Faro) e da emergência dos fluxos turísticos internacionais.

Os *resorts* contemporâneos encontram-se por sua vez entre as fases de envolvimento / desenvolvimento do ciclo de vida do produto turístico. Ao contrário dos primeiros *resorts*, estes surgem enquadrados numa conceção macroeconómica do produto turístico global confirmada através do PENT e do alinhamento da política

⁴⁵¹ Compreendendo as diferentes tipologias identificadas por Gaspar, Simões e Barroso (2006).

setorial do turismo com a política de ordenamento do território. Em conjunto, foram criadas condições para promover os *resorts* integrados e o turismo residencial como produto turístico nacional. Até à crise de 2008, a abordagem focou-se essencialmente em estratégias e objetivos que se traduziram em medidas orientadas para o crescimento e a qualificação da oferta (e.g. PIN). Com os efeitos da crise (passivos territoriais, dificuldade de escoamento da oferta existente), reforçaram-se as medidas para incrementar a procura (*Benchmarking*, Programa *Living Portugal*, vistos *gold*), como também as parcerias entre o setor público e organizações associativas para fomentar a criação de sinergias em termos de legislação ou questões de natureza fiscal e promocional, montando de facto uma estratégia organizada, conferindo um estatuto de produto turístico global que tem sido favorável para o desenvolvimento do *resort*.

A relação que se estabelece entre a dimensão imobiliária e os encargos financeiros também sai aqui mais reforçada. A comercialização do produto imobiliário é fundamental para financiar a urbanização e os requisitos mínimos estabelecidos ao abrigo do RJET ao nível dos empreendimentos turísticos e dos equipamentos de utilização comum. Por outro lado, a venda de lotes ou de frações autónomas serve de garantia à entidade administradora do empreendimento de mais uma fonte financeira para fazer face aos encargos de manutenção, conservação e funcionamento do empreendimento, pois os proprietários das unidades de alojamento (que estão todas afetas à exploração turística) estão sujeitos ao pagamento de uma prestação periódica fixada para esse fim. Estes encargos representam para os proprietários uma garantia de qualidade na fixação de um bom estado de funcionamento de todas as instalações e equipamentos do empreendimento, incluindo das unidades de alojamento e, ainda, na disposição de serviços de utilização comum. Não estamos em condições para afirmar, resolutamente, pois seriam necessários mais dados para confirmar a nossa suspeita, mas julgamos que, em comparação com os *resorts* históricos, os riscos são maiores para os promotores (ao contrário dos proprietários dos alojamentos), pois a comercialização dos imóveis pode tornar-se mais difícil dado que os potenciais proprietários das unidades de alojamento estão sujeitos ao regime de exploração turística que acarreta maiores custos (prestação periódica) e regras mais apertadas ao nível da sua utilização. Arriscando-se a um período de comercialização que pode ser mais lento, enquanto se observa a estipulação de um prazo máximo de 10 anos para concluir as obras de edificação previstas nas operações de loteamento⁴⁵², tendo ainda na memória a crise de 2008, pode fragilizar as condições de execução bem-sucedida dos empreendimentos.

A relação entre a dimensão do produto urbanístico e a normativa urbanística evoluiu consideravelmente. A regulação dispõe de regras quanto à estrutura do assentamento, nomeadamente da oferta, entre outros parâmetros urbanísticos, sem comprometer o programa urbano que participa na imagem do produto previsto pelos promotores. Por outro lado, a génese dos *resorts* contemporâneos insere-se num contexto em que já estava estabelecido um sistema de gestão territorial com instrumentos de planeamento que cobrem todo o território nacional incluindo orientações e diretrizes para o desenvolvimento turístico e para a necessidade de as enquadrar numa abordagem integrada com o desenvolvimento do território, em particular com a aprovação dos PROT. Todavia, persistem situações paradoxais do ponto de vista físico e espacial. Apesar dos desenhos urbanísticos e das linguagens arquitetónicas convergentes, os *resorts* resultantes de operações de loteamento e

⁴⁵² Conforme artigo 77.º do RJUE - DL n.º 136/2014, de 09.09.

de obras de urbanização podem acarretar a transformação do solo rural em centenas de hectares. Uma contradição que assume relevância por produzir uma transformação significativa do solo, urbanizando espaços outrora naturais ou suavemente humanizados, por meio da agricultura ou da silvicultura, por espaços artificializados que projetam vivências fora da esfera cotidiana dos visitantes ou residentes, norteadas pelo consumo, mas que são dependentes de uma relação funcional com o território envolvente. Uma contradição que é reforçada perante o atual quadro legal da política de ordenamento do território que condiciona novas áreas urbanas e privilegia abordagens centradas nos espaços construídos.

A questão crucial não reside apenas na evolução dos atributos associados a cada uma destas dimensões que compõem a tríade conceptual do *resort*. É antes, compreender a articulação que se estabelece entre elas na perspetiva do planeamento urbano e territorial, tendo em vista uma territorialização sustentável do *resort*.

Para testar a nossa teoria, reconstituímos o processo de urbanização turística por *resort* no município de Óbidos. Constatou-se, um claro desfasamento entre as opções económicas e urbanísticas de desenvolvimento turístico e o ordenamento e gestão do território que se traduziu num ciclo de desenvolvimento baseado na utilização do território como recurso turístico, mas incapaz de o converter num produto turístico global sustentável. A narrativa do processo de urbanização turística do território em estudo confirmou o diálogo assíduo entre cada uma das dimensões que sustentam a nossa visão conceptual tripartida do *resort*, concretizando *in situ* diferentes etapas e formulações da regulação da ocupação turística, originando uma mescla de padrões urbanísticos, modelos de negócio e formas de gestão. Todavia, é uma narrativa que também veio demonstrar as falências da regulação e do processo de planeamento, atendendo ao modelo de ocupação sob a forma de enclave, desconectado da envolvente.

Feita esta síntese, são vários os contributos que relevam deste estudo de caso. Em primeiro lugar, a análise morfológica permitiu verificar como é que se materializou no território, o sistema complexo de causalidades associado ao desenvolvimento turístico e da ligação à génese e desenvolvimento das duas gerações de *resorts*, nomeadamente através dos processos socioeconómicos que exprimiram as fases de crescimento e estagnação que compõem os ciclos imobiliários e turísticos e das políticas públicas que determinaram os modelos de ocupação e transformação do solo, reconhecendo a influência das relações e do poder local na intensidade desta dinâmica. Em segundo lugar, esta análise veio sobretudo demonstrar a importância de reforçar a dimensão urbanística no seio das relações que compõem a condição tripartida do *resort*, assumindo-a à luz de uma articulação e compatibilização da ação entre as políticas e os instrumentos do turismo e ordenamento do território. Registaram-se progressos significativos na forma como os projetos mais recentes têm em conta as características intrínsecas do litoral, mas subsiste uma lógica individual, em detrimento de uma integração urbano-territorial. A importância da variável territorial no desenvolvimento da atividade turística é já reconhecida entre os agentes públicos e privados. Esta variável representa, através dos seus vários elementos constituintes, os principais recursos de atração na formação de produtos turísticos funcionando também como chaves de leitura que contribuem para estabelecer a competitividade dos diferentes destinos turísticos (Vera, 1997). Mas os indícios vieram acentuar a necessidade de assegurar a qualidade e a

articulação entre esses elementos territoriais (qualidade ambiental num sentido amplo, articulação com a paisagem, património, oferta turística e complementar, acessibilidade, articulação com os núcleos urbanos, etc.) para a garantir a sustentabilidade dos territórios. Esta integração implica a operacionalização de uma nova lógica entre turismo e território refletida no planeamento e gestão dos espaços turísticos.

PLANEAMENTO E GESTÃO DOS ESPAÇOS TURÍSTICOS EM ÁREAS COSTEIRAS

No âmbito dos processos que envolvem a turistificação do território, é fundamental a necessidade de (re)pensar o modelo de desenvolvimento com base numa lógica convergente entre o turismo e o território. A intervenção requer uma articulação entre o planeamento e a gestão turística enquadrada numa abordagem integrada com o planeamento e gestão do território. Esta perspetiva global e integrada é potenciada através do ordenamento do território que partilha deste objetivo, procurando a sua aplicação na organização e regulamentação da planificação física do território, sendo essencial conjugar os esforços dos empreendedores e da administração pública com a participação dos cidadãos para concretizar as estratégias definidas.

Dispomos hoje de conhecimento e instrumentos para um correto planeamento dos espaços turísticos, nomeadamente, em áreas costeiras, orientado para a sua sustentabilidade, comprovado pelo amplo conjunto de estudos e experiências partilhadas por instâncias internacionais e nacionais que se traduzem em sucessivas recomendações ou compromissos no campo das políticas públicas.

Ao nível da política nacional do ordenamento do território, o turismo está, de um modo geral, bem assimilado e enquadrado nas várias escalas dos instrumentos de planeamento territorial, em particular a nível regional e local. Mas a aplicação dos objetivos revela problemas de eficiência em relação à sua missão, nomeadamente ao nível do controlo dos impactes territoriais decorrentes da atividade turística e da compatibilização do turismo com outras atividades. Os desafios colocam-se sobretudo ao nível da capacidade de promover uma governança territorial multinível, com uma atenção especial ao nível regional e local. De forma sumária, vamos abordar estes três aspetos: as referências internacionais do imperativo da sustentabilidade que atualmente traduzem uma consciência coletiva adquirida entre agentes públicos e privados; a integração do turismo na política de ordenamento do território e o papel fundamental da governança para pôr em prática a concretização de metas e objetivos associados ao desenvolvimento territorial.

O MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir da década de 70 do século XX, a necessidade de dar resposta à gradual degradação do ambiente num contexto de globalização, levou à realização de grandes encontros a nível internacional que contribuíram para o desenvolvimento de práticas de planeamento e de gestão mais sustentáveis⁴⁵³. Do relatório Brundtland, «*Our common future*» divulgado em 1987, surge aquela que é a definição mais disseminada de desenvolvimento sustentável que visa “*satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*”. Originalmente, a noção de desenvolvimento sustentável decorre de uma perspetiva ecológica, ligada à preservação e conservação dos territórios. Posteriormente, o conceito evolui e incorpora outras dimensões além da dimensão ambiental, nomeadamente as dimensões económica, social e cultural, formando assim os pilares tradicionais do desenvolvimento sustentável.

Trata-se de um modelo de desenvolvimento que pretende demarcar-se do modelo tradicional centrado em práticas produtivas orientadas para a exploração dos recursos naturais e a acumulação rápida de mais-valias a favor de um grupo minoritário e do qual se constatou que o crescimento não é forçosamente sinónimo de progresso em termos sociais. Hoje, o desenvolvimento sustentável não é, assim, visto como a soma desses quatro pilares, mas antes, como objetivo de uma estratégia territorial baseada numa abordagem sistémica apoiada pela transversalidade e permanente monitorização que também contagiou o setor do turismo; um entendimento assumido pela OMT que aplicou o conceito de desenvolvimento sustentável à especificidade do turismo⁴⁵⁴. Reconhecendo a necessidade de assegurar um estado de equilíbrio entre as dimensões ambiental, económica e sociocultural, associado a uma perspetiva de longo-prazo, a OMT estabeleceu três princípios para um turismo sustentável:

- 1) *Utilizar de forma racional os recursos ambientais que constituem um elemento-chave no desenvolvimento do turismo, mantendo os processos ecológicos essenciais e ajudando a conservar o património natural e a biodiversidade;*
- 2) *Respeitar a autenticidade sociocultural das comunidades de acolhimento, preservar o património cultural construído e vivo e os valores tradicionais e contribuir para a compreensão e tolerância interculturais;*
- 3) *Assegurar a viabilidade operações económicas viáveis e de longo prazo, proporcionando benefícios socioeconómicos a todas as partes interessadas que*

⁴⁵³ Alguns encontros internacionais: Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano (1972), Cimeira do Rio (1992), Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002); Rio+20 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012).

⁴⁵⁴ A Declaração de Manila da OMT (1983) já tinha antecipado para si, os princípios do desenvolvimento sustentável, em resultado da tomada de consciência dos conflitos entre o turismo e o ambiente, assim como da sua estreita dependência (Umbelino, 2003). Segundo Umbelino, “*Os recursos (turísticos) disponíveis nos vários Países consistem, em simultâneo, em espaços, equipamentos e valores de base. Estes são recursos cujo uso não pode ser descontrolado, sob pena da sua deterioração ou mesmo destruição. A satisfação da procura turística não pode ser prejudicial aos interesses sociais e económicos das populações das áreas turísticas, ao ambiente e, acima de tudo, aos recursos naturais (que são o elemento fundamental da atracção turística) e aos sítios históricos e culturais*” (2003, p. 115).

sejam distribuídas de maneira justa, incluindo oportunidades estáveis de emprego e rendimentos e serviços sociais para as comunidades anfitriãs e contribuindo para a redução da pobreza.

Fonte: <http://sdt.unwto.org/>

A qualidade dos destinos turísticos depende da saúde dos recursos naturais, do vigor económico, da preservação cultural e da sua integração no território e na comunidade local, o que demonstra que a competitividade do turismo se correlaciona com sua sustentabilidade. Trata-se, por isso, de um tipo de turismo que procura desenvolver as suas atividades visando, simultaneamente, minimizar os impactes adversos e maximizar os efeitos positivos.

Neste âmbito, a aposta no modelo de desenvolvimento sustentável revela ter inúmeras vantagens para o turismo por diversas razões: primeiro, porque o turismo constitui uma atividade com registos de uma evolução muito favorável (quer em termos de fluxos, quer a nível económico e social) e é, por natureza, uma atividade “territorializada”, o que significa que convoca aspetos económicos, sociais, ambientais e culturais (Behassi, 2008). Nestes termos, este modelo de desenvolvimento tem potencial, por um lado, na minimização dos impactes negativos e, por outro, na maximização dos impactes positivos nas suas várias dimensões (ibidem). Nestes termos, os encontros e as discussões têm-se multiplicado onde são projetados desafios para um desenvolvimento sustentável do turismo e dos territórios, através da definição de estratégias, práticas de planeamento, ferramentas de gestão e metodologias que incluem indicadores de monitorização, em estreita relação com o turismo, e em particular, nas áreas costeiras com vista à operacionalização da sua sustentabilidade (Figura 102). Várias organizações internacionais procuraram desenvolver políticas e ferramentas aplicadas a várias escalas, envolvendo a cooperação entre os atores públicos e privados, com vista a uma intervenção mais objetiva e operacional do planeamento e gestão das atividades turísticas que tanto se refletem no território, nalguns casos orientados para espaços turísticos específicos, nomeadamente, nas áreas costeiras⁴⁵⁵. Paralelamente têm sido desenvolvidas outras fontes de competitividade associada à oferta, nomeadamente, a aposta na inovação dos serviços e experiências turísticas, nas tecnologias de informação e comunicação como alicerces de gestão das empresas turísticas, no marketing de destinos e marketing digital, etc.⁴⁵⁶

Atualmente defende-se que a operacionalização de um turismo sustentável deve ser implementada através de uma metodologia de planeamento baseada numa abordagem própria pela sua índole complexa. Esta

⁴⁵⁵ À semelhança do conceito de desenvolvimento sustentável, a abordagem do planeamento também tem evoluído ao longo dos tempos adaptando-se a novos paradigmas da sociedade, ideologias políticas e contribuições de investigadores. Na sua definição mais ampla é um processo formal, contínuo e dinâmico afetado por fatores de mudança mas que se dirige a um processo de tomada de decisão. Envolver, portanto, a capacidade de analisar e avaliar situações, antecipar cenários futuros e capacidade de orientar as soluções pretendidas. A abordagem racionalista do planeamento atingiu o seu auge na década de 70 do século XX “por ser demasiado científica, centralizada e elitista, obcecada pela procura do ótimo, dissociada da complexidade social e de um mundo em rápida transformação” (Silva e Umbelino, 2017, p. 27), dando lugar à abordagem do planeamento estratégico, apoiada a partir de visão prospetiva e de um modelo de contínua interação e incerteza, mais flexível e adaptativo, procurando criar as condições para as mudanças desejadas.

⁴⁵⁶ Temas desenvolvidos em Silva e Umbelino (2017).

complexidade traduz-se na necessidade de atender ao desenvolvimento da procura, oferta e distribuição do sistema turístico, da relação direta com outros fatores externos (transportes, segurança, entre outros) e dos diferentes interesses envolvidos (turistas, residentes, agentes e atores públicos e privados). Também contribuiu a elevada dispersão das componentes que envolvem a oferta turística, a diversidade de produtos turísticos e o alcance dos impactos da atividade turística⁴⁵⁷. É também por este motivo que o planeamento requer a mobilização de todos os atores relevantes e uma forte liderança política para coordenar as relações e obter consensos.

A proposta da *United Nations Environment Programme* (2009) vai ao encontro desta premissa evocando os atributos de uma abordagem de planeamento abrangente e integrada do desenvolvimento do turismo que se adapta a várias escalas. Os atributos de um planeamento turístico integrado devem ter um carácter: Geográfico, garantindo a integração das várias unidades territoriais (terra e mar; orla costeira e hinterland); Sistémico, assegurando a integração de todas as relações entre as componentes mais significativas; Funcional, providenciando que as intervenções setoriais são harmonizadas em função das orientações estratégicas estabelecidas; Político, incorporando as políticas setoriais e respetivas estratégias e planos na política de desenvolvimento global; Interdisciplinar, promovendo a partilha de conhecimento entre várias disciplinas; Vertical, através da cooperação e articulação entre instituições e níveis de administração do mesmo setor; Horizontal, cooperando e articulando as intervenções entre os vários setores dentro do mesmo nível administrativo; Planeado, traduzindo nos planos, um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respetivas opções (objetivos, estratégias e propostas) e; Temporal, assegurando uma coordenação a várias escalas: curto, médio e longo prazo de programas e planos (UNEP, 2009, p. 31).

⁴⁵⁷ (Silva in Silva e Umbelino, 2017, p. 29).

Assembleias e eventos sobre o desenvolvimento sustentável e o turismo sustentável		Publicações no âmbito do Turismo sustentável e das áreas costeiras	
1972	Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, Conferência de Estocolmo. Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA). Declaração de Estocolmo baseada em 7 princípios		
1973	Cimeira Europeia de Paris: Promover o crescimento económico em articulação com a proteção do ambiente e da qualidade de vida das populações;		
1977	1º Programa do Ambiente da Comunidade Europeia: Medidas curativas; cooperação internacional.		
1982	2º Programa de Ação em matéria de Ambiente da Comunidade Europeia		
1986	3º Programa de Ação em matéria de Ambiente da Comunidade Europeia: Medidas curativas e preventivas; integração do ambiente nas políticas;	1994	Organização Mundial do Turismo: Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations A Guidebook
1987	Ato Único Europeu: Apresentação de objetivos em matéria de ambiente;		Nações Unidas: E/CN.17/1999/5 - Tourism and Sustainable Development
	Relatório de Brundtland: "Our common future". Definição de desenvolvimento sustentável mais disseminada: «Satisfazer as necessidades actuais sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades».	1999	Comissão Europeia: Para uma estratégia europeia de gestão integrada das zonas costeiras (GIZC) Princípios Gerais e Opções Políticas
	4º Programa do Ambiente da Comunidade Europeia (1987): Estratégia preventiva.		
1992	Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) "Cimeira da Terra": Aprovação da Declaração do Rio, da Agenda 21 e dos Princípios da gestão sustentável das florestas (178 países. Assinatura da Convenção das Alterações Climáticas e da Convenção da Biodiversidade.	2005	Organização Mundial do Turismo: Making Tourism More Sustainable - A Guide for Policy Makers
	Tratado de Maastricht: Princípio da Precaução, Ação Preventiva, Princípio do Poluidor Pagador; Crescimento sustentável.		European Environment Agency: Urban sprawl in Europe - The ignored challenge
	5º Programa de Ação em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Comunidade Europeia: Integração de políticas em vários setores de atividades, incluindo o Turismo.	2006	European Environment Agency: The changing faces of Europe's coastal areas
1997	Tratado de Amesterdão: Desenvolvimento sustentável	2007	Comissão Europeia: Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo
2000	Estratégia de Lisboa: Promoção de uma Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável	2008	Organização Mundial do Turismo: Climate Change and Tourism – Responding to Global Challenges
2000	Declaração do Milénio	2009	UNEP: Sustainable Coastal Tourism / An integrated planning and management approach
2001	Convenção Mundial da Biodiversidade e Turismo		
2002	6º Programa de Ação em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da União Europeia: Alterações climáticas, Ambiente e segurança, Proteção da Natureza e da Biodiversidade, Gestão de Recursos Naturais e de Resíduos).	2013	Comissão Europeia: Policy measures for maritime and coastal tourism at EU level
	Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD, Joanesburgo): Implementação da Agenda 21 e reafirmação dos compromissos com base nos Princípios do Rio.		Comissão Europeia: European Tourism Indicator System TOOLKIT For Sustainable Destinations
2012	Rio+20 "the future we want". Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro): Formalização da necessidade de estabelecer um conjunto de metas para a implementação do desenvolvimento sustentável (Sustainable Development Goals - SDGs); Políticas da "economia verde"	⇒	UNEP: Tourism in the Green Economy – Background Report
2014	Simpósio das Nações Unidas (Irão): Integração das políticas setoriais na política nacional de planeamento e desenvolvimento sustentável: Reforço do turismo sustentável, urbanização, eficiência energética, biodiversidade e proteção ambiental.		
2015	A Assembleia Geral das Nações Unidas formalizou a adoção da Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável e das 17 Metas para a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (SDGs)	⇒	Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável – "Transforming our world"
2017	Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento estabelecido pela OMT.	⇒	Organização Mundial do Turismo: Relatório Annual 2017 Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030

Figura 102 - Principais referências internacionais no âmbito do desenvolvimento sustentável e do turismo sustentável em áreas costeiras.

Fonte: Adapt. Fazenda de Almeida, 2012; Nações Unidas, Plataforma do conhecimento do desenvolvimento sustentável: [HTTPS://SUSTAINABLEDEVELOPMENT.UN.ORG](https://sustainabledevelopment.un.org)

Igualmente importante no planeamento do turismo é o enfoque espacial que tem conduzido desde a década de 60 do século XX, ao desenvolvimento de vários modelos de planeamento e desenvolvimento turístico⁴⁵⁸ com ênfase nas abordagens de planeamento e ordenamento do território. A abordagem deve ir mais além do planeamento e da gestão da atividade turística, mas antes num enquadramento maior que abarca o planeamento e gestão do território. Devem ser considerados concertadamente fatores de ordem económica, social, ecológica e cultural de modo a valorizar a qualidade dos recursos e a sustentabilidade dos territórios enquanto fatores competitivos, garantindo a articulação com outros setores complementares, assim como orientar decisões em termos de uso dos solos e de programação de equipamentos e infraestruturas numa visão de desenvolvimento territorial sustentável. Com a complexidade dos problemas que afetam as zonas costeiras, reconheceu-se a importância de criar um enquadramento estratégico em vários domínios para uma tomada de consciência sobre as questões de interesse comum e o estabelecimento de um compromisso para traçar uma política baseada no desenvolvimento sustentável apoiada numa gestão integrada adaptada a estas áreas.

Várias orientações têm sido delineadas, da qual se destaca a estratégia europeia de *Gestão Integrada das Zonas Costeiras* (GIZC), criada em 1999, pela Comissão Europeia que reforça também uma abordagem integrada, baseada no conhecimento das condições específicas da área de intervenção⁴⁵⁹. O Programa das Nações Unidas para o Ambiente propõe uma metodologia que reúne várias orientações para o desenvolvimento de um planeamento estratégico para o desenvolvimento sustentável do turismo em áreas costeiras⁴⁶⁰. O guia intitulado *Sustainable Coastal Tourism: An integrated planning and management approach* teve como ponto de partida cinco conjuntos de princípios orientadores e ferramentas de análise já desenvolvidos noutros estudos de referência⁴⁶¹ e fornece orientações adicionais para a criação de um conjunto de indicadores que compreende as componentes económicas, sociais e ambientais. Este estudo explica de que forma o setor do turismo pode ser coordenado no âmbito de um desenvolvimento global das áreas costeiras, contribuindo para a sustentabilidade a longo prazo destas áreas⁴⁶².

⁴⁵⁸ Henriques (2003) e Silva (Silva e Umbelino, 2017) fazem uma retrospectiva da investigação neste domínio.

⁴⁵⁹ Tradução do inglês *Integrated Coastal Zone Management*. O desenvolvimento deste conceito deriva do Programa de Demonstração sobre a Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC), lançado em 1996, pela Comissão Europeia. A GIZC define-se como um processo dinâmico com vista a gestão sustentável e utilização das zonas costeiras, tendo simultaneamente em conta a fragilidade dos ecossistemas e paisagens costeiras, a diversidade de atividades e usos, suas interações e respectivos impactos nas componentes marítima e terrestre.

⁴⁶⁰ Cf: *Sustainable Coastal Tourism / An integrated planning and management approach* (UNEP, 2009).

⁴⁶¹ *The Strategic Planning Approach; Integrated Coastal Zone Management; UNEP/UNWTO 12 Sustainable Tourism Aims; Tourism Carrying Capacity Assessment; Stakeholder Involvement*.

⁴⁶² A respeito da gestão das áreas costeiras, a nova geração de POC e Planos Regionais do Ordenamento do Território já contemplam as orientações das *Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional* (ENGIZC), aprovada em 2009, no seguimento da Recomendação da Comissão Europeia (2002/413/CE de 30.05.2002). O relatório das *Bases para a ENGIZC* apresenta nove princípios fundamentais⁴⁶², os quais incorporam as diretrizes comunitárias e o sistema de valores traduzidos nos instrumentos de gestão territorial que lhes seguiram. São estes: sustentabilidade e solidariedade intergeracional; coesão e equidade social; prevenção e precaução; Abordagem sistémica; suporte científico e técnico; subsidiariedade; participação; co-responsabilização e operacionalidade. A estratégia reforça a importância de uma política de integração para a zona costeira, um território contínuo e estratégico, baseada numa

“(...) a implementação de planeamento territorial exige que se estabeleça o ordenamento desse território, para assegurar que estes recursos e usos sejam adequados às funções e objetivos definidos pelas políticas de planeamento e para promover a sua utilização segundo padrões de sustentabilidade, governança, e equidade, os conceitos de planeamento e de ordenamento complementam-se e sobrepõem-se”

(Silva e Umbelino, 2017, p. 24).

O ordenamento do território espacializa as políticas públicas setoriais, procurando a sua articulação em termos de objetivos e coordenação em termos de intervenções; procede à localização e distribuição geográfica de forma racional das atividades; e atende igualmente a questões de cariz económico, social, político e ambiental com o objetivo de alcançar um desenvolvimento harmonioso e sustentável; daí ser considerado a disciplina capaz de fornecer uma visão global e integral dos fatores e condicionamentos que incidem sobre o território e servir de suporte ao objeto das restantes políticas públicas, designadamente a turística (Oliveira, 2010, pp. 38–39).⁴⁶³

TURISMO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

Quando se aborda a temática do turismo e do desenvolvimento territorial sustentável, é indispensável abordar a temática da governança territorial. A governança é entendida como a organização territorial decorrente da pluralidade de relações que qualifica as relações entre os atores⁴⁶⁴ e estimula a coesão territorial sustentável (Silva e Umbelino, 2017, p. 23). A governança territorial tem como desafio, além da seleção de um conjunto de ações políticas e ferramentas que orientam a concretização de metas e objetivos associados ao desenvolvimento territorial (eficiência económica, sustentabilidade ambiental e coesão social), a adoção de formas partilhadas e inovadoras de gestão de recursos e de novas dinâmicas socioespaciais (*ibidem*).

A diversidade de interesses, por vezes antagónicos e concorrentes, requer respostas dirigidas: diálogo e mobilização dos intervenientes, melhor coordenação, transparência no processo de planeamento, simplificação processual, gestão orientada por critérios de desenvolvimento sustentável, equidade na partilha de custos e benefícios, promoção de participação de todos os atores, incluindo a comunidade local⁴⁶⁵.

O quadro da governabilidade tem evoluído ao longo dos anos em resposta a novos desafios e à democratização das sociedades ocidentais⁴⁶⁶. Aplicado ao tema da governança e do desenvolvimento

abordagem sistémica e de valorização dos seus recursos e valores identitários, assegurando a articulação com as outras estratégias, políticas e programas nacionais e a participação dos diferentes atores e agentes.

⁴⁶³ A articulação entre a política do turismo e o ordenamento do território foi explorada em vários estudos (Almeida, 2011; Oliveira, 2010), pelo que optou-se por referir, apenas, os instrumentos de planeamento que integram o turismo.

⁴⁶⁴ Os atores deste processo - setor público, o setor privado, as organizações sem fins lucrativos, as instituições académicas e a comunidade local - são todos os que são afetados pelos impactes gerados pelas políticas de desenvolvimento turístico.

⁴⁶⁵ cf. Portas, Domingues e Cabral (2007).

⁴⁶⁶ Tradicionalmente, a governação territorial era assumida pelo Estado, caracterizada pela estrutura hierárquica, de certa forma centralizada, normativa e burocrática, com relações verticais descendentes, i.e., uma abordagem top-down. Todavia, uma série de fatores alterou este quadro, nomeadamente, a falência fiscal do Estado-Providência paralelamente à abertura dos mercados e à

sustentável dos territórios turísticos, não obstante as possíveis abordagens estratégicas (maioria *top-down* e *bottom-up*) do planeamento e ordenamento turístico, estas devem ser interativas e colaborativas, pois exige incorporar no processo de planeamento, a participação e a interação dos múltiplos níveis da organização e dos distintos autores, com o propósito de se instituírem parcerias horizontais e verticais⁴⁶⁷, procurando uma conjugação política eficiente entre ordenamento e promoção turística (Machado e Costa, 2009). As instituições públicas são quem, geralmente, circunscrevem as prioridades e as ações, porém, é desejável a participação dos outros atores nos processos de regulamentação e planeamento. Esta rede assume um papel basilar na participação da comunidade e no seu envolvimento nas tomadas de decisão, com o propósito de contribuir para a sustentabilidade do território.

Para finalizar, o planeamento turístico e o ordenamento do território baseiam-se numa visão já sedimentada do princípio do desenvolvimento sustentável nas suas várias dimensões, contudo, chegar a essa meta, implica contornar e responder a outros desafios. No caso dos *resorts*, pelos seus impactes territoriais, os desafios de ordenamento e do desenvolvimento turístico implicam forçosamente uma capacidade para analisar, interpretar e avaliar as dinâmicas territoriais, uma ação de antecipação traduzida pela formulação de modelos de desenvolvimento urbano para finalmente se chegar a uma programação do território onde se entra no percurso do desenho e da organização do espaço físico recorrendo a instrumentos específicos, tais como, os planos territoriais. É por isso necessário construir um quadro coerente e conciliador de implementação de estratégias, objetivos e ações entre estas duas políticas públicas à luz de determinados princípios, como por exemplo, sustentabilidade, competitividade, coesão territorial, entre outros.

proliferação do sistema democrático local que conduziram a uma articulação e complementaridade dos interesses entre a administração pública, mercado e a sociedade, sob práticas e formas institucionais, aqui designadas por sistemas de governança. Assim, a adoção de visões mais flexíveis marcada por um lado, pela descentralização e partilha de competências da administração pública e por outro, por um maior protagonismo de agentes económicos e sociais com estatutos muito diferenciados, assim como da sociedade despoletou diversas formas de governança, em que o diálogo, a cooperação e as parcerias entre atores ganham destaque. Alguns exemplos desta abordagem *bottom-up*: as intervenções integradas de regeneração urbana desenvolvidas por parcerias público-privadas ou a política de cidades Polis XXI (Portas, Domingues e Cabral, 2007).

⁴⁶⁷ (Hall [2000] cit por Fernandes e Eusébio, 2014).

A INTEGRAÇÃO DO TURISMO NA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O turismo é considerado um vetor estratégico para o processo de desenvolvimento do território nacional e encontra-se impresso nos vários níveis de intervenção da política de ordenamento do território. Apesar de já terem decorrido cinco anos da aprovação da nova política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, estamos em pleno período de transição ao nível da compatibilidade e coordenação entre as diferentes políticas e respetivos instrumentos e os diferentes âmbitos territoriais. As divergências tornam-se maiores à medida que nos aproximamos da escala local.

Com a diferenciação regimentar entre programas e planos, separaram-se as intervenções de natureza estratégica da administração central, com as intervenções com carácter vinculativo e dispositivo da administração local. No âmbito da revisão do PN POT, foi apresentada a Agenda para o Território que constitui o Programa de Ação 2030 (2018) que apresenta medidas estruturantes em vários domínios de intervenção (natural, social, económico, conectividade e governança)⁴⁶⁸. As preocupações com o desenvolvimento do turismo e, em particular da ocupação turística estão presentes nos vários domínios de intervenção, mas naturalmente estão reforçadas no âmbito económico onde é promovida a afirmação dos ativos estratégicos turísticos nacionais previamente estabelecidos na atual estratégia adotada pelo Governo na área do turismo como hub para o desenvolvimento económico, social e ambiental do território nacional. A Estratégia Turismo 2027 defende o alargamento da atividade turística a todo o ano e a todo o território. A implementação desta medida concorre para a territorialização da política setorial de turismo tendo por base uma abordagem integradora que mobiliza vários setores para a sua implementação, alinhando-a com os recursos financeiros disponíveis.

Ainda, no âmbito nacional, a expressão territorial da atividade turística é, também, citada nos planos e programas especiais, que se revela da maior importância para o planeamento de uma oferta turística estruturada nos espaços naturais, através de uma regulamentação que compatibilize a proteção e conservação destes espaços com os usos turísticos, assim como, uma articulação com outros setores. Ao ganharem o estatuto de instrumento programático, não se registaram grandes diferenças ao nível do conteúdo material e documental, mas cessou o carácter vinculativo das disposições constantes em relação aos particulares, passando para os PDM essa competência⁴⁶⁹.

No âmbito regional, onde a estratégia para o turismo, ganha especial relevo nos modelos territoriais instituídos, continuam em vigor, planos associados a modelos de desenvolvimento já reformulados. Nestes planos são já definidas condições, critérios de localização e a distribuição de atividades económicas numa lógica

⁴⁶⁸ A Proposta de Lei da revisão do PN POT foi apresentada e aprovada no Conselho de Ministros Extraordinário, reunido em 14-07-2018

⁴⁶⁹ Mas nem todas as normas que integram os programas especiais perdem eficácia direta em relação aos particulares, dado que mantêm os regimes de salvaguarda dos valores envolvidos (naturais ou patrimoniais) e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas e interditas em função dos respetivos objetivos (Oliveira, 2015, pp. 13–14).

de racionalidade económica e ambiental. A estratégia de localização, instalação e desenvolvimento de espaços turísticos está aliada a uma tentativa de compatibilização dos diversos usos e funções no território. Estas orientações e diretrizes são acolhidas nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal com opções próprias de desenvolvimento estratégico local refletidas nos respetivos modelos de estrutura espacial e no regime de uso do solo. Todavia, à escala intermunicipal, são ainda escassas as soluções formais de cooperação entre municípios na gestão do território estabelecidos por planos territoriais⁴⁷⁰.

A nível municipal, a afirmação do setor do turismo no desenvolvimento dos territórios associado às dinâmicas de planeamento justificou a elaboração do “*Guia Orientador: Abordagem ao Setor do Turismo na Revisão do PDM*” da autoria do Turismo de Portugal, I.P. (2015) que, segundo este organismo, mais do que uma oportunidade constitui uma necessidade para apoiar a revisão daqueles IGT⁴⁷¹. Atualmente está a assistir-se à revisão em massa dos PDM, sob pena de suspensão das suas normas e da aplicação de outras sanções⁴⁷². Desta forma, os PDM, além de passarem a ser os únicos instrumentos passíveis de estabelecer o regime de uso do solo (bem como a respetiva programação e execução), irão convergir as orientações de desenvolvimento territorial de programas e serão estabelecidos indicadores destinados a sustentar a avaliação e monitorização dos respetivos planos. Estas alterações clarificam e simplificam o sistema de gestão territorial mas recaem sobre estes objetivos grandes desafios estruturantes, nomeadamente ao nível da capacidade técnica e financeira dos municípios e dos decisores locais na gestão destes processos.

PARA UMA TERRITORIALIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DO RESORT

Em municípios especialmente vocacionados para o turismo, as grandes operações integradas turístico-imobiliárias representam um peso importante na economia local. Porém, este estudo confirma que o processo de urbanização turística associado a este tipo de assentamento nem sempre configura um bom exemplo de planificação urbanística, sendo que os benefícios esperados para a comunidade local são rapidamente substituídos ou dissimulados pelos constrangimentos ambientais e funcionais no território.

Num período em que as pretensões para a construção de *resorts* integrados continuam a prosperar, é imperativo reequacionar este modelo de urbanização, considerando a sua relação com o território envolvente face aos valores naturais, paisagísticos e culturais, no sentido de compatibilizar a atividade turística com a sustentabilidade do território. No entanto, também não podemos colocar de parte uma realidade instalada há décadas nem a ideia de valorização e/ou reabilitação / requalificação existente. Temos assim duas gerações de

⁴⁷⁰ A nível intermunicipal, os maiores avanços registam-se sobretudo ao nível da prossecução de objetivos estratégicos e domínios específicos de intervenção (e.g. planos intermunicipais de Adaptação às Alterações Climáticas, planos intermunicipais para a igualdade; Planos intermunicipais de defesa da floresta contra incêndios).

⁴⁷¹ Este documento foi alinhado com o PENT, objeto de revisão para o período 2013-2015 (cf. RCM n.º 24/2013, de 16.04.).

⁴⁷² Nomeadamente a rejeição de candidaturas de projetos a benefícios ou subsídios público ou comunitários ou o impedimento de celebração de contratos-programa (cf. artigo 46º da Lei n.º 31/2014, de 30.05).

resorts que atualmente respondem a diferentes desafios ao nível do planeamento e gestão, o que leva à necessidade de uma intervenção específica e diferenciada. É pois necessário, por um lado, criar mecanismos capazes de selecionar os melhores projetos que acrescentam verdadeiramente valor ao turismo e ao território minimizando os riscos das operações e, por outro, incentivar a requalificação das urbanizações por forma a ajustar a oferta às tendências do mercado.

Em Óbidos, constatou-se um claro desfasamento entre as opções económicas e urbanísticas de desenvolvimento turístico e o ordenamento e gestão do território que se traduziu num ciclo de desenvolvimento perverso. Os efeitos traduziram-se a nível espacial num modelo de ocupação sob a forma de enclave desconectado da envolvente e, a nível funcional, numa gestão pública complexa e diferenciada, difícil de contornar, associada às limitações financeiras da administração pública, à insuficiência de recursos face à extensão de carências, e à crescente incerteza das mudanças. Acrescem a estes fatores uma estrutura de negócio frágil por parte dos promotores dos empreendimentos instalados, ainda reféns da conjuntura económica. O processo de produção e desenvolvimento do *resort*, aplicado ao caso de estudo, serve sobretudo de alerta, no sentido de aprender com os erros e as omissões e procurar, desde logo, estratégias e propostas alternativas àquele tipo de ocupação turística, assumindo que não existe uma solução única dado que os contextos ambientais, económicos, sociais e políticos são diversos em função do território, pesando também as implicações associadas às fases do ciclo de vida do produto que respondem a diferentes desafios. A abordagem, sobretudo a nível local, depende das forças em presença que devem adaptar soluções às especificidades dos territórios, potenciando as condicionantes positivas e minimizando as negativas.

Este contexto que tende para a necessidade de mais reflexões está em sintonia com uma nova era do urbanismo que está a dar os primeiros passos e que despontou de uma visão crítica ao referencial e ao urbanismo neoliberal, focados na importância do modelo de mercado, a que a crise financeira global de 2008 pôs em evidência algumas das suas fragilidades. Vários autores têm refletido sobre as transformações produzidas no território nas últimas décadas e apontam pistas para possíveis campos de ação, reafirmando a importância do papel do planeamento urbanístico e do ordenamento do território através dos seus instrumentos e de uma gestão estratégica e participativa entre agentes públicos, privados e a sociedade civil (Ascher, 2010; Bourdin, 2011; Portas, Domingues e Cabral, 2011).

Para Bourdin, a vocação do urbanismo deve centrar-se não só na forma e no funcionamento urbano, assim como, nas formas de gestão, sendo que a regulação deve procurar permanentemente estabelecer um equilíbrio (2011, pp. 74–75).

Na mesma linha, os contributos estruturam-se a partir de três dimensões determinantes para uma territorialização sustentável do *resort* – *Forma, Regulação e Governança*⁴⁷³, com pretensões operativas,

⁴⁷³ Estas três dimensões definiram o quadro de análise dos modelos de ocupação turística no âmbito do projeto de investigação *Espacetur* - Planeamentos dos Espaços Turísticos em Áreas Costeiras, do qual decorre esta tese e por uma questão de coerência optámos por orientar os nossos contributos segundo a mesma lógica mas adaptada à problemática construída em torno do *resort* e das evidências do caso de estudo.

nomeadamente a nível local, embora reconheçamos as limitações do seu alcance sem as enquadrar numa abordagem holística. Antes, lançamos algumas premissas de partida:

Sustentabilidade das áreas costeiras

A competitividade do turismo é muito dependente da qualidade ambiental, social e cultural. Isso requer uma atenção especial à forma como os assentamentos turísticos são desenvolvidos e evoluem, em especial nas áreas costeiras por possuírem uma importância estratégica nesses vários domínios. É, por isso, determinante traçar uma política de turismo sustentável apoiada numa gestão integrada e coordenada. Esta necessidade é, desde há muito, reconhecida por várias organizações nacionais e internacionais que procuram desenvolver políticas e estratégias de intervenção a várias escalas e endereçadas a diversos agentes (e.g. os Governos entre outras instituições públicas, stakeholders, sector privado e ONGs), com vista um melhor planeamento e gestão das atividades turísticas que se refletem no território, nomeadamente, nas áreas costeiras. Tendencialmente, os estudos desenvolvidos têm incorporado os pilares do desenvolvimento sustentável (económico, social, cultural e ambiental), traduzindo-os em guias e ferramentas de gestão, para colocar em prática as políticas e as estratégias de forma mais objetiva e operacional.

Dos múltiplos instrumentos fomentados, os mais recorrentes aplicam uma análise e um diagnóstico dos destinos turísticos sustentados por um sistema de indicadores de monitorização para a gestão sustentável dos destinos turísticos (frequentemente testados com projetos piloto) que, por um lado, contribuem para a salvaguarda dos recursos, mas também para o aumento da competitividade. É pois fundamental capacitar os diversos agentes na medição dos seus desempenhos, em termos de sustentabilidade, nas várias vertentes, através da monitorização dos progressos realizados e o conhecimento transversal do território que representam uma mais-valia para a tomada de decisões e adequação de políticas. Mas o desafio da sustentabilidade também pressupõe uma governança que intensifique a cooperação e participação dos agentes. Esta questão é igualmente manifestada noutros guias e é operacionalizada através de orientações e diretrizes sobre níveis de interação e/ou negociação entre os agentes procurando o necessário compromisso. Um compromisso que se reflete não só do ponto de vista dos processos “*top-down*” e “*bottom-up*”, mas também ao nível da integração das políticas (e.g. a política do turismo e a Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras – ENGIZC)⁴⁷⁴.

Do planeamento urbano à gestão estratégica

Planeamento, gestão e ordenamento do território são considerados processos integrantes e decisivos do desenvolvimento territorial (Silva e Umbelino, 2017, p. 23), trazendo maior firmeza e coerência à aplicação das

⁴⁷⁴ Exemplo: *Sustainable Coastal Tourism - An integrated planning and management approach*, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente, produzido 2009. <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7819>;

políticas públicas⁴⁷⁵ que, além de incentivar o crescimento económico das regiões, também procuram promover a sustentabilidade nas dimensões económica, social, ambiental e cultural (CEMAT, 2011, p. 10). Mas a compatibilização das vertentes do binómio “rigidez-flexibilidade” num contexto de incerteza é uma das questões críticas que se colocam ao planeamento urbano e à implementação das políticas públicas com impacto na transformação dos territórios⁴⁷⁶. Este desafio remete para a necessidade de enquadrar as várias componentes da mudança no quadro de intervenção do planeamento moderno através das suas políticas e instrumentos, já identificadas e discutidas por Portas, Domingues e Cabral (2011), tomando maior consciência da complexidade em termos de agentes, relações, escalas e extensão territorial que envolvem as dinâmicas territoriais e, das incertezas de previsão anteriormente ignoradas. Na prática, traduz-se no processo de gestão dos planos por forma a integrar as oportunidades imprevisíveis à data da elaboração dos instrumentos de gestão territorial. A questão da adequabilidade destes instrumentos a novos contextos é, deste modo, uma questão atual e sem soluções pré-definidas para o desenho de um bom plano. Neste sentido, a garantia de coerência entre um esquema normativo composto por regras que introduzem rigidez nas questões do uso, ocupação e transformação do solo e a definição de mecanismos que introduzem maior flexibilidade e fluidez dos processos de planeamento ao nível da componente espacial e dos sistemas de governança, assume hoje uma grande pertinência. Tal traduz a necessidade de adotar mecanismos paralelos aos instrumentos de gestão territorial por forma a integrar níveis desejados de flexibilidade e de adaptabilidade para acolher eventuais pretensões de investimento que possam ter um papel para o desenvolvimento dos territórios e, que por vezes colidem com as restrições do regime de uso, ocupação e transformação do solo (Nunes e Jesus, 2011, cit. por Portas [2003]). Este tipo de abordagem enquadra-se ao que hoje se pode designar de *soft planning*. Este conceito que pode acarretar um novo paradigma na cultura do território que promove a emergência de novas escalas territoriais e de poder institucional ao nível do planeamento, cruzamento de entendimentos e diferentes interesses, uma governança multinível e reforço da participação dos atores⁴⁷⁷;

O imperativo da qualidade para a competitividade do produto

A qualidade no âmbito da oferta turística é um dos fatores-chave de competitividade que está no centro das preocupações dos atores que integram o sistema turístico, traduzindo-se na capacidade de prestar bens e serviços que superam as expectativas do turista. A gestão da qualidade ganha maior relevância num contexto

⁴⁷⁵ A política pública define um programa de ação sobre um domínio específico da sociedade ou do território, concebido por uma instituição pública que dispõe de legitimidade governamental e implementado com o contributo de diversos atores (Thoenig [1985] cit. por Poudray, 2016).

⁴⁷⁶ (Bothe [2009] e Brandão [2009] cit. por Nunes e Jesus, 2011).

⁴⁷⁷ Em Portugal, os novos conceitos *soft spaces* e *soft planning* decorrem Política de Coesão que corresponde à principal política de investimento da União Europeia. A política de Coesão tem estimulado os Estados-Membros a elaborar programas operacionais e processos de negociação e programação suportados por instrumentos financeiros próprios visando incorporar uma abordagem de planeamento mais flexível. Sobre esta matéria, consultar os trabalhos em desenvolvimento resultantes do projeto de investigação atualmente em curso, SOFTPLAN - *From Soft Planning to Territorial Design*, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (referência PTDC/GES-URB/29170/2017) pela Faculdade de Arquitetura e pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

onde predominam atividades de lazer, recreio e turismo, sobretudo quando há uma grande dependência do setor na dinâmica económica de um lugar ou de um destino que intenta ir ao encontro das expectativas da procura e conseguir a sua fidelização. Existem diferentes abordagens para desenvolver processos de mudança nas formas de estar e de agir dos vários atores e organizações visando a implementação de uma política que converge para um sistema integral de *Gestão pela Qualidade Total*. Segundo Martín [2000], os objetivos estratégicos deste sistema dividem-se na qualidade da prestação dos serviços das empresas turísticas em todos os processos que realizam e à qualidade do ambiente, estendendo-se aos equipamentos, infraestruturas e serviços públicos e atitudes dos residentes (cf. Silva e Umbelino, 2017).

No contexto da urbanização turística, a gestão da qualidade do espaço urbano, enquanto conjunto é, hoje, uma condição imprescindível para assegurar o sucesso e a permanência num mercado cada vez mais competitivo. Neste sentido, os serviços de gestão, manutenção e conservação dos espaços e dos equipamentos coletivos ganham maior relevância. A adoção de sistemas de cooperação e colaboração entre os diversos atores tem uma importância crucial na construção e sustentação de uma perspetiva global de produto turístico em que o princípio da transparência e a concertação de objetivos são determinantes.

O atual enquadramento legal dos conjuntos turísticos já estabelece as condições para estabelecer um conjunto de regras respeitantes à conservação, fruição e funcionamento das instalações, equipamentos e serviços de exploração turística e de uso comum (e.g. regulamento de administração interna dos resorts). Os maiores desafios recaem sobre as urbanizações turísticas, nomeadamente dos *resorts* históricos no controlo das competências dos espaços e bens públicos. As formas de gestão são constituídos caso a caso, consoante as vontades, os interesses e as possibilidades financeiras numa rede de relações entre atores públicos, empresas administradoras das urbanizações ou dos empreendimentos turísticos, associações de proprietários.

Damos o exemplo de uma solução interessante encontrada em alguns municípios, através da constituição um modelo inovador de cooperação dos gestores dos *resorts*, em parceria com os atores locais, assente no pressuposto do interesse público que surgiu em meados da década de 90, cujos princípios orientadores e estatutos foram evoluindo ao longo dos anos. A partir de 2012, assumiu-se sob a forma de empresas locais de gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local com uma maioria de capitais públicos (e.g. Inframoura, Infralobo, Infraquinta, Infratróia)⁴⁷⁸. A partir da celebração de contratos-programa entre as entidades participantes, são delegados serviços da competência das autarquias locais a uma empresa, procurando garantir a universalidade e continuidade dos serviços prestados, na gestão dos espaços e bens públicos e no apoio de iniciativas de divulgação e promoção turística, assim como de atividades desportivas, culturais e de animação sociocultural.

⁴⁷⁸ Cf. DL n.º 50/2012, de 31.08.

Conhecer o perfil da procura

A oferta turística procura responder a um mercado tendencialmente cosmopolita. É, portanto, necessário um real conhecimento do perfil, do comportamento e das motivações dos utilizadores deste segmento de mercado. Conhecer as diferenças entre turistas e potenciais compradores de bens imobiliários em *resorts* associados a novas formas residenciais (e.g. *lifestyle migration*) já é um primeiro desafio (assim como conhecer os impactes dessa coexistência). A operacionalização desta tarefa é exigente e complexa e deve ser continuada, considerando que a maior parte da procura dos *resorts* integrados é estrangeira. É verdade que a maioria do mercado é proveniente de países europeus mas já se registam sinais de uma maior diversificação do mercado. Também se confirmaram diferenças consoante as regiões de destino⁴⁷⁹. Segundo os especialistas, as preferências em relação ao produto imobiliário podem ser muito distintas em função do país de origem e não é por acaso que os atributos do *resort*, nomeadamente da oferta imobiliária, sejam programados logo em função de *targets* específicos. O conhecimento das expectativas deste segmento de mercado é fundamental para produzir e gerir a oferta, da qual acrescem outro tipo de necessidades que se associam aos serviços, ao imaterial, à qualidade de vida, fatores muito valorizados no contexto do turismo, pois não esqueçamos que o principal objetivo do turismo não é criar um espaço para residir, mas antes um espaço para aproveitar o tempo de lazer. A operacionalização da aquisição desse conhecimento implica o estabelecimento de parcerias e partilha de informação para contribuir para uma adequada planificação que assume uma importância quando a escolha se baseia num *resort*. É também necessário ter em conta que o turismo residencial é bastante permeável a fatores externos (e.g. ciclos económicos,) e ainda paira a imprevisibilidade de eventuais ameaças externas que podem desestabilizar as expectativas. Falamos dos efeitos do *brexit* sobre um mercado que ronda os 25% de compradores de imóveis em *resorts*⁴⁸⁰ ou da forte concorrência direta externa (e.g. Espanha, Chipre, Turquia). A oferta turística deve ainda ter capacidade de se adaptar às volatilidades da procura e de acolher variações possíveis.

Governança multinível: Novas exigências à gestão das autarquias

Uma das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável integrado dos territórios é a governança multinível que significa dinamizar e aperfeiçoar as relações e interações entre instituições e agentes da política pública nas várias dimensões (vertical, horizontal, em rede) e escalas de governação (central, regional, intermunicipal e municipal) (Correia, 2013). Mas continuamos ainda longe dos objetivos, estando a principal preocupação nos vários constrangimentos que se colocam sobretudo ao nível das organizações autárquicas, no quadro da política de descentralização administrativa agregada ao reforço do princípio de responsabilidade com o aumento das suas competências. Assistimos a este processo no quadro do

⁴⁷⁹ cf. os estudos realizados com base na região do Algarve (Correia, 2014; Santos e Esperança, 2011) e na região Oeste (Patuleia, 2012).

⁴⁸⁰ Números apresentados na IV Conferência Nacional do Turismo Residencial e do Golfe (APR, CNIG). Escola de Hotelaria e Turismo do Estoril. 11.04.2018

planeamento dos espaços turísticos, quer na regulação do turismo (instalação de empreendimentos turísticos), como do planeamento e ordenamento do território (nova lei de bases).

Estas dinâmicas de descentralização requerem, no entanto, maiores exigências na afetação de recursos (humanos, financeiros, conhecimento), reforço da componente estratégica consubstanciada em compromissos e maior capacitação de respostas do sistema administrativo do município (modelos de gestão e monitorização) por forma a responder aos desafios destinados da territorialização das políticas públicas e ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental. As dúvidas começam logo com a existência de recursos adequados. Tomando apenas por referência o conhecimento empírico da realidade territorial, quantos municípios dispõem de uma base de informação territorial sistémica e atualizada; avaliam os impactes territoriais das políticas; avaliam a execução dos seus planos territoriais? E apesar da crescente afirmação do turismo nos objetivos estratégicos dos municípios, em que medida é realizada a abordagem do turismo?

Se estes requisitos não forem equacionados e assegurados, arriscamos a não conseguir sair de um modelo de gestão por empreendimento, com uma postura reativa em oposição a um processo integrado. Importa também aqui lembrar o papel das CIM que viram reforçadas as suas competências, em 2013, criando a possibilidade de desempenhar um papel importante na convergência e operacionalização de metas de modo transversal.

DIMENSÕES CRÍTICAS PARA A INTEGRAÇÃO E SUSTENTABILIDADE DO *RESORT*

No âmbito desta investigação, foi conferido maior destaque à dimensão forma que se reflete na expressão física e espacial dos assentamentos turísticos e a sua articulação com a estrutura urbana e territorial, associando-se às lógicas de localização e implantação, mas também às lógicas inerentes ao seu funcionamento. A leitura e a interpretação da *forma* do *resort*, realizadas a partir do estudo de caso, acusaram uma série de contradições que justificam maiores reflexões para uma melhor definição das políticas públicas e das tomadas de decisão nos processos de planeamento e gestão à escala local e regional dos grandes empreendimentos turísticos, no quadro de um desenvolvimento territorial sustentável e integrado.

As dimensões regulação e governança, neste ponto, consideradas em conjunto, são igualmente determinantes dado que a resposta aos desafios da forma sugere uma eficaz intervenção das instituições às realidades territoriais. Quando falamos de regulação, referimo-nos ao enquadramento institucional e regulamentar inerente ao planeamento dos espaços turísticos e enquadramento da atividade turística, enquanto a governança diz respeito à relação entre os diferentes agentes na articulação do planeamento, programação e gestão dos espaços turísticos.

Face à complexidade intrínseca de cada uma das dimensões, esta proposta não será suficiente para responder a todos os desafios, contando que a integração territorial sustentável do *resort* necessita de uma abordagem pluridisciplinar mobilizadora de especialistas de cada uma das dimensões que propomos aqui. Contudo, através da sistematização de um conjunto de fatores críticos estruturados a partir das dimensões

forma, regulação e governança, esperamos trazer contributos úteis para a integração e sustentabilidade dos *resorts*, existentes e a construir e programar no futuro.

FORMA

Através da dimensão forma procura-se reforçar a integração física e espacial do *resort* associada a uma abordagem sustentável do território. A integração do assentamento deve considerar vários domínios. Primeiro, uma integração ambiental que considera, através de uma leitura sistémica do território, os valores naturais, culturais e sociais que participam na construção de identidade que extravasa quaisquer limites administrativos. Este nível de integração faz alusão ao conceito de paisagem que pode ser definido como um sistema complexo e dinâmico que:

“integra a componente ecológica, relativa à parte física e biológica dos ecossistemas; a cultural, onde tanto dos fatores históricos como as questões de identidade e as qualidades narrativas da paisagem são considerados; a socioeconómica, referindo-se aos fatores sociais e às actividades económicas, assim como as respectivas regulamentações condicionadoras da acção humana que permanentemente constrói e transforma a paisagem; e finalmente a sensorial, ligada às impressões causadas pela paisagem”

(Pinto-Correia, D’Abreu e Oliveira, 2001, p. 199)

A tendência generalizada das condições que regem a *forma* do *resort* é baseada num tipo de ocupação segmentado decorrente de urbanizações turísticas isoladas e autónomas, condicionadas pela geometria das parcelas e estrutura de propriedade, sem estabelecerem articulação nem interdependências funcionais com a envolvente. Está aqui em causa a questão da racionalidade dos investimentos públicos e privados, do dimensionamento e manutenção das redes de equipamentos e infraestruturas e das relações com os aglomerados urbanos, justificando a inclusão de um nível de integração que promova a articulação entre os assentamentos turísticos e a estrutura urbana e territorial, uma das conclusões decorrentes da análise morfológica⁴⁸¹. Por fim destaca-se um nível de integração que opera à escala do projeto e reproduz a interpretação daquilo que é, urbanisticamente e arquitetonicamente harmonioso e funcional. A integração arquitetónica é uma preocupação assumida no âmbito da conceção do produto urbanístico, e nela reside a tentativa de uma conciliação e um bom diálogo entre as intervenções e os respetivos contextos urbanos e paisagísticos, devendo favorecer o sítio e a sua envolvente (Coelho, 2011).

⁴⁸¹ Tomando por referência o *European Tourism Indicator System TOOLKIT For Sustainable Destinations* (European Union, 2016), um sistema de indicadores para medir a performance dos destinos turísticos relativamente às questões da sustentabilidade, a aplicabilidade da monitorização da sustentabilidade através deste instrumento precisa no entanto de ser ajustada às especificidades de certos destinos turísticos em Portugal marcado pela presença de *resorts* onde há coexistência do negócio hoteleiro e imobiliário em detrimento do negócio hoteleiro. A este respeito, Carvalho e Martins (2016) propõem um conjunto de indicadores a partir da integração de duas novas variáveis em categorias previamente estabelecidas: integração na estrutura territorial (categoria *gestão do destino*) e a integração na paisagem e nos sistemas naturais (categoria *impacte ambiental*), sendo que a avaliação da sustentabilidade da ocupação territorial pode ser perspectivada sob o prisma da funcionalidade e da gestão.

As orientações devem obedecer a critérios de qualidade mais exigentes e racionais em termos de forma, assumindo os vários níveis de integração, com objetivos mais articulados e adaptados a várias escalas territoriais ao nível do ambiente, das infraestruturas, dos equipamentos e do ordenamento das atividades, reforçando valores simbólicos que constroem uma identidade territorial. Lançamos alguns contributos decorrente da análise morfológica que considerou uma leitura ao nível das redes, dos usos e das densidades.

Redes

No contexto de uma integração territorial sustentável, as redes constituem o fator de maior criticidade pela necessidade de incorporar de forma articulada e numa escala multinível, um conjunto diverso de elementos de suporte à urbanização seguindo os princípios de racionalidade e complementaridade funcional, assegurando uma qualificação ambiental e paisagística, nomeadamente através de:

- i. Relação com os sistemas urbanos municipais: potenciar a criação de nucleações turísticas, em detrimento de assentamentos destacados, e promover a sua articulação com a rede urbana local, salvaguardando a excecionalidade da condição turística mas potenciando a ligação aos núcleos urbanos e às infraestruturas e serviços coletivos neles providenciados;
- ii. Integração com o sistema de espaços naturais e a paisagem: compatibilização dos assentamentos turísticos com os sistemas ecológicos e os valores da paisagem que constituem uma mais-valia, associada a formas de turismo e lazer, com critérios de sustentabilidade (capacidade de carga, gestão dos recursos hídricos, etc.); conservação e valorização dos recursos naturais (incluindo a renaturalização de áreas degradadas e a correção de passivos territoriais), assegurando a continuidade da estrutura ecológica local e potenciando a oferta de amenidades turísticas e culturais; operações turísticas projetadas e executadas sob os princípios da sustentabilidade ambiental e portadoras de intervenções de reinvestimento na paisagem.
- iii. Estruturação a partir da rede de mobilidade e acessos: fixação do sistema viário como o elemento morfológico matricial das nucleações e assentamentos turísticos, promovendo a criação de malhas, mais ou menos densas, estruturadas de acordo com princípios hierárquicos e constituindo o suporte para uma organização e coesão funcional das polarizações; Qualificação das mobilidades internas através do fomento dos modos suaves e do aumento da resposta do transporte coletivo como alternativas ao transporte individual.
- iv. Criação de complementaridades funcionais: programação integrada dos equipamentos turísticos, de consumo coletivo e outros serviços e infraestruturas coletivos, constituindo redes partilhadas, e a potenciação e reforço de polaridades através da localização ponderada e combinada dos equipamentos;
- v. Constituição e desenho de um sistema de espaços coletivos: instituição de uma malha de permeabilidades pedonais de geometria variável, em articulação com a rede de equipamentos e não

necessariamente exigindo uma condição de isotropia espacial, e potenciação das porosidades relativamente à estrutura de espaços verdes e ao sistema de espaços naturais;

- vi. Dar lugar a economias de variedade em detrimento de soluções monofuncionais e rígidas das economias de escala.

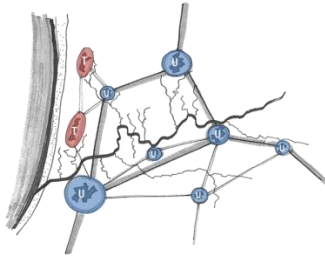


Figura 103 - Relação com os sistemas urbanos municipais.



Figura 104 - Integração com o sistema de espaços naturais e a paisagem.



Figura 105 - Rede de mobilidade e acessos.

Fonte: Ilustrações por Cristina Cavaco cedidas gentilmente pela autora.

Usos

Relativamente aos usos, impera a necessidade de gerar soluções que promovam oportunidades de maior eficiência e maior articulação horizontal tendo como pano de fundo o princípio da compatibilização, reduzindo assim eventuais conflitos. Esta medida aplica-se não só a nível regulamentar através do zonamento e da qualificação do solo, mas também no seio do próprio projeto urbanístico contendo uma abertura suficiente para uma maior convivência coletiva dos espaços, designadamente, através de:

- i. Combinação de usos e atividades: articulação e interpenetração das ocupações turísticas com outros usos e utilizações compatíveis com o uso e a atividade turística e fomento de lógicas de subsidiariedade mútua, designadamente, com formas de ocupação para fins de recreio, lazer, desporto e cultura e mesmo com usos agrícolas e florestais;
- ii. Diversificação das intensidades de uso: convivência de espaços com elevadas intensidades de utilização com outros de menor intensidade, potenciando por esta via a polarização diferencial do território e a criação de complementaridades entre os núcleos turísticos e os pequenos aglomerados ou outras áreas de ocupação difusa.

Densidades

As densidades no contexto do turismo traduzem o desafio de gerir os efeitos da sazonalidade marcada por situações contrastantes dos níveis de procura que balançam entre situações de sobrecarga populacional e sobrecarga dos equipamentos e das infraestruturas com momentos de subtenção, sendo neste sentido, importante a:

- i. Gestão de volatilidades populacionais: flexibilização funcional das estruturas e infraestruturas físicas, designadamente as dos equipamentos e serviços coletivos, respondendo, por via da

adaptabilidade espacial, a uma lógica de dimensionamento variável em função dos limiares de utilização. Potenciar atividades para atenuar a sazonalidade;

- ii. Combinação de diferentes densidades de ocupação: distribuição compensada de diferentes cargas de ocupação, combinando áreas de baixa densidade e ocupação mais rarefeita, com outras de maior compacidade, como forma de ampliar e diversificar a oferta articulando diferentes tipologias de ocupação residencial.



Figura 106 - Combinação de usos e densidades.



Figura 107 - Gestão de volatilidades populacionais.



Figura 108 - Combinação de diferentes densidades de ocupação.

Fonte: Ilustrações por Cristina Cavaco cedidas gentilmente pela autora.

REGULAÇÃO E GOVERNANÇA

Para a compreensão do contexto atual da regulação foi necessário recuar e percorrer a sua evolução. A análise conduziu-nos à compreensão dos constrangimentos relacionados com os sistemas formais de planeamento e a gestão de processos de urbanização que se revelam de maior complexidade perante investimentos com um grau de desenvolvimento de médio e longo prazo. Ao longo de várias décadas, a regulação respeitante aos espaços turísticos foi orientada por uma abordagem desfasada entre as tutelas do turismo e do ordenamento do território. Atualmente, a integração e compatibilização da política setorial do turismo na política de planeamento e ordenamento do território é uma realidade que se manifesta nas várias escalas e instrumentos de gestão territorial. Mas, a gestão pública dos territórios é complexa dada à insuficiência de recursos e à crescente incerteza das mudanças. A resposta aos desafios passa pela implementação das políticas associada a uma cooperação entre os agentes públicos, os agentes económicos e outras instituições da sociedade civil através de parcerias ao longo dos processos de decisão nos sistemas de planeamento ou noutras modalidades de gestão dos espaços, obedecendo a lógicas mais diferenciadas, adaptáveis e abertas para minimizar os riscos e gerir as incertezas, os conflitos e os diversos interesses (Portas, Domingues e Cabral, 2007).

Do processo integrado de planeamento à gestão estratégica

Em oposição a um modelo de gestão por empreendimento que intervém através de ações reativas, é necessário promover a adoção de um processo integrado de planeamento que inclua uma agenda territorial do

turismo que incorpora o paradigma da sustentabilidade ao longo das diferentes fases de desenvolvimento e implementação do *resort*. Este processo exige uma regulação que privilegia a gestão para que esta funcione de modo mais eficiente e uma cultura de relações em rede coordenado por parte das diversas tutelas da administração pública (TdP, CCDRs, CIMs, municípios) e dos promotores e agentes, em quadros comuns de ação de participação e negociação apoiada por sistemas de monitorização.

- i. Estabilização de conceitos: corrigir a atual dispersão e imprecisão de conceitos sobre o ordenamento turístico utilizados nos instrumentos de gestão territorial (e.g. PROT) a fim de evitar as inferências negativas que esta situação acarreta e contribuir para uma maior eficácia e eficiência das práticas de gestão territorial;
- ii. Abordagens *place-based*: estratégias de desenvolvimento territorializadas, ou seja, talhadas às especificidades de um território promovendo por meio de negociação e de compromissos soluções multifuncionais a longo-prazo capazes de enfrentar as dinâmicas de mercado;
- iii. Conceção de estratégias de desenvolvimento: enquadrar o turismo em áreas costeiras em estruturas ou mecanismos institucionais que juntem entidades com responsabilidades na organização e ocupação do território ao nível regional e local e a nível regional ou intermunicipal (oportunidade para as comunidades intermunicipais);
- iv. Operacionalização: Criação de plataformas de participação e concertação num quadro contratual e de programação territorial.
- v. Estruturas de monitorização e avaliação: Assegurar uma avaliação permanente das incidências territoriais das estratégias de desenvolvimento com recurso a sistemas creditados de indicadores de desenvolvimento sustentável, a nível regional (e.g. observatório para o turismo sustentável) e local (municipal ou intermunicipal) e aliada a uma efetiva participação e concertação estratégica de base territorial entre as administrações central e local e os agentes associativos;
- vi. Credibilizar os projetos: pela via da transparência dos procedimentos e promovendo uma relação mais participativa da comunidade providenciando novas formas de acesso à informação e novos sistemas de representação dos cidadãos nas decisões com impacte no ambiente social e físico dos territórios.
- vii. Licenciamento turístico: procedimentos que favoreçam uma abordagem integrada e articulada entre as diversas entidades e níveis de administração que avalie a viabilidade e os impactes do projeto, assim como os efeitos cumulativos em associação com a presença de outros projetos existentes ou previstos;
- viii. Reestruturação / regularização de empreendimentos turístico-imobiliários: enquadrar urbanizações turístico-imobiliárias que estão fora da esfera de competências da tutela do turismo, confirmado o reconhecimento do interesse público municipal do empreendimento, e potenciar a criação de valor dos ativos; Emparelhamento do regime de alteração de operações de loteamento e de empreendimentos turísticos constituídos em propriedade plural com o objetivo de conferir uma identidade e funcionalidade de conjunto⁴⁸²;

⁴⁸² Sobre esta matéria, cf. Pires (2016).

- ix. Benefícios para a comunidade local: capacidade de gerir antecipadamente os resultados esperados do negócio privado, captando direta ou indiretamente vantagens pela via do estímulo ao número de postos de trabalho, formação profissional, contacto com cultura local, etc.
- x. Corrigir vazios legais: antecipar consequências de sucessivas alterações ao quadro legal e definir soluções que assegurem respostas eficientes e equitativas (e.g. transição para o novo regime de classificação e qualificação do solo e a admissão dos conjuntos turísticos em solo rústico; efeitos da desclassificação do empreendimento turístico ao nível da gestão urbanística, etc.); o prazo máximo não superior a 10 anos para a conclusão das obras de edificação previstas na operação de loteamento⁴⁸³ que pode ser curto no caso dos *resorts*.

Valorização da qualidade e sustentabilidade

As questões da competitividade e da qualidade dos equipamentos e da prestação de serviços são transversais quer sejam os *resorts*, quer sejam os territórios turísticos.

- i. Produtos turísticos de excelência: selos e certificações como estratégia de competitividade que credibilizam as medidas de gestão da qualidade a nível ambiental, energético, prestação de serviços, etc.);
- ii. Imagem e identidade: reforçar fatores de coesão e competitividade territorial
- iii. Credibilizar os projetos: capacidade de criação de valor no produto e da estabilidade do retorno financeiro;
- iv. Valorização territorial: implementação e requalificação das urbanizações turísticas através da inovação no planeamento e gestão de espaços e infraestruturas (e.g. parcerias público-privadas que deram origem a empresas municipais para gestão de espaços e bens comuns, acordos entre municípios, promotores e gestores para garantir ganhos de capital e equidade na relação entre opções de alojamento turístico e residencial);
- v. Promover a gestão da qualidade: inovação na administração e coordenação dos bens públicos, coletivos e de partes interessadas para o bem comum e a sustentabilidade da economia turística (os exemplos e iniciativas em termos de organizações de gestão e associações de condomínios).
- vi. Formação e gestão de redes de atores: ações de formação, de capacitação e de divulgação de boas práticas ao nível da gestão dos recursos, da conservação do ambiente natural e construído e da sensibilização para um turismo sustentável dirigidas às estruturas da administração pública, associativas e aos promotores e gestores.
- vii. Mobilizar a sociedade: desenvolver destinos mais coesos e inclusivos

⁴⁸³ Alínea c) do n.º 1 do Artigo 71.º e alínea g) do n.º 1 do artigo 77.º do RJUE.

A investigação desenvolvida contribuiu, assim, para o debate sobre o planeamento dos espaços turísticos, começando por uma questão essencial – a caracterização do nosso objeto, algo que procurámos realizar em função das nossas escolhas metodológicas e das perspetivas da abordagem e que, por esse motivo, não esgota o tema em si. Foi nossa pretensão dar primazia a uma leitura morfológica dos assentamentos respeitante à sua expressão física e funcional, e perceber como esta foi condicionada ou determinada, a montante pelos modelos de regulação (e governança) e a jusante, nos processos de governança na gestão dos assentamentos. Os resultados conseguem ser muito díspares o que confirma não existirem soluções e abordagens universais ou definitivas. E, por isso, as orientações que aqui traçámos devem ser, deste modo, consideradas de forma aberta e serem adaptadas às especificidades do território, convidando no futuro a aprofundar novas linhas de investigação, nomeadamente ao nível da governança territorial.

BIBLIOGRAFIA GERAL

AGARWAL, Sheela; SHAW, Gareth (EDS. .. - **Managing Costal Tourism Resorts: A Global Perspective**, London : Channel View Publications, 2007. ISBN 978-1-84541-072-8.

ALEDO, Antonio Tur. - De la tierra al suelo: La transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial. **Arbor**. CLXXXIV:729 (2008) 99–113.

ALLAIN, Rémy - **Morphologie urbaine: géographie, aménagement et architecture de la ville**. Paris : Armand Colin, 2004. ISBN 2-200-26262-0.

ALMEIDA, Nuno - Territorialização de uma política nacional de turismo : O caso de Portugal. Lisboa. 2011).

AMARAL, Pedro Bingre Do - Análise das relações da política de solos com o sistema económico. Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. Lisboa. 2011).

ANDRIOTIS, Konstantinos - Integrated Resort Development: The Case of Cavo Sidero, Crete. **Journal of Sustainable Tourism**. 16:4 (2008) 428–444. doi: 10.1080/09669580802154207.

ARAÚJO, Filipa - **Carta de uso do solo de Óbidos**. [S.l.] : Universidade Técnica de Lisboa, 2002

ASHWORTH, G. J. - Urban tourism: an imbalance in attention. **Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management**. 1989) 33–54.

BANCO DE PORTUGAL - projeções para a Economia Portuguesa: 2018-2020. 2018).

BARBAZA, Yvette - Trois types d'intervention du tourisme dans l'organisation de l'espace littoral. **Annales de Géographie**. . ISSN 0003-4010. 79:434 (1970) 446–469. doi: 10.3406/geo.1970.15136.

BARNETT, R. - Development opportunities in the mixes-use resort market. **Journal of retail & leisure Property**. 5:1 (2005) 17–23.

BARRADO, D. A.; CALABUIG, J. - **Geografía mundial del turismo**. Madrid : Editorial Síntesis, 2001. ISBN 84-7738-856-3.

BARRETT, John - **The seaside resort towns of England and Wales**. [S.l.] : London Internal, 1958

BARROS, José Da Cunha - **A projecção do quotidiano no turismo e no lazer: o lugar dos actores, dos contextos e dos paradigmas**. Lisboa : Instituto Superior Ciências Sociais e Políticas, 2004. ISBN 972-8726-32-5.

BARROS, Vera - **Turismo em Portugal**. Lisboa : Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015

BEERLI, Asunción; MARTÍN, Josefa D. - Factors influencing destination image. **Annals of Tourism Research**. . ISSN 01607383. 31:3 (2004) 657–681. doi: 10.1016/j.annals.2004.01.010.

BEHASSI, M. - Tourisme Durable: Fondements, Indicateurs et Apport au Développement des Pays du Sud. **Revue de Droit et de Sciences Sociales**. 1:2008) 96–121.

BERNO, Tracy; BRICKER, Kelly - Sustainable Tourism Development : the Long Road From Theory To Practice. **International Journal of Economic Development**. . ISSN 1523-9748. 2001).

BOURDIN, Alain - **O Urbanismo Depois da Crise**. Lisboa : Livros Horizonte, 2011. ISBN 978-972-24-1706-8.

BOYER, Marc - **Histoire générale du tourisme. Du XVI^e au XXI^e siècle**. Paris : l'Harmatta, 2005

BREY, E. - **Resort Definition & Classifications - A Summary Report to Research Participants** [Em linha]. Memphis : [s.n.] [Consult. 2 dez. 2013]. Disponível em

WWW:<URL: <http://caribbeanhotelassociation.com/source/Members/DataCenter/Research-UofMemphis.pdf>>.

BRITO HENRIQUES, Eduardo - A cidade, destino de turismo. **Revista da Faculdade de Letras – Geografia**. 1:2003) 163–172.

BRITO, Sérgio - **Território e Turismo no Algarve**. Lisboa : Edições Colibri, 2009. ISBN 978-972-772-871-8.

BRITO, Sérgio - **Imobiliária do Lazer e Turismo Residencial**. Porto : SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, 2010. ISBN 978-972-8589-85-1.

BRITO, Sérgio - **Sustentabilidade, ordenamento do território e ambiente** [Em linha]. Porto : SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, 2010 [Consult. 5 mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.spi.pt/documents/books/turismo/docs/Manual_II.pdf>. ISBN 978-972-8589-82-0.

BRIZ, Maria Da Graça - A arquitetura de veraneio: Os Estoris - 1880-1930. Lisboa. 1989).

BRIZ, Maria Da Graça - Vilegiatura balnear – Imagem ideal / Imagem real. **Revista do IHA**. 3:2007) 254–267.

BUTLER, R. W. - The concept of a tourist area cycle of evolution: Implications for management of resources. **Canadian Geographer**. . ISSN 15410064. XXIV:1980) 5–12. doi: 10.1111/j.1541-0064.1980.tb00970.x.

BUTLER, Richard - Coastal tourist resorts: history, development and models. **ACE: Architecture, City and Environment**. 9:25 (2014) 203–228. doi: 10.5821/ace.9.25.3626.

CABRAL, João; MARTINS, Célia - Grandes Empreendimentos e Resorts - Dimensões de análise e desafios para o planeamento dos espaços turísticos em áreas costeiras: A Dimensão Governança. Lisboa. 2014).

CAEIRO, João - Os planos de fomento nacional no contexto do desenvolvimento económico nacional no pós-guerra. **Intervenção Social**. 31:2005) 193–219.

CANCELA D'ABREU, Alexandre; OLIVEIRA, Rosário - **Estudo da Paisagem de Óbidos - Relatório Final**

CARVALHO, J. M.; MARTINS, C. S. - Large tourism precincts in south-western Europe-genesis, evolution and territorial impact. **International Journal of Sustainable Development and Planning**. . ISSN 1743761X. 11:3 (2016) 285–294. doi: 10.2495/SDP-V11-N3-285-294.

CARVALHO, João Manuel - **Planeamento Urbanístico e Valor Imobiliário - As parcerias público-privado: teorias, metodologia, potencial**. 1. ed. Cascais : Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 2005. ISBN 972-8818-42-4.

CARVALHO, João Manuel - The regulation of tourism settlements in the Portuguese territory: trade-offs and inefficiencies. **Sustainable Development and Planning**. 193:2015) 941–952. doi: 10.2495/SDP150791.

CATALDI, G. - From Muratori to caniggia: the origins and development of the Italian school of design typology. **Urban Morphology**. 7:1 (2003) 19–34.

CATALDI, G.; MAFFEI, G.; VACCARO, P. - Saverio Muratori and the Italian school of planning typology. **Urban Morphology**. 6:1 (2002) 3–14.

CATARINO, Jorge - O turismo e o golfe. Lisboa. 2009).

CATARINO, M. - **O Desporto e Turismo: Contributos na Diferente Oferta Turística-Desportiva existente no Algarve**. [S.l.] : Universidade Técnica De Lisboa, 2011

CAVACO, Carminda - **O turismo em Portugal: aspectos evolutivos e espaciais**. Lisboa : Estudos de Geografia Humana e Regional: Série B, 1979

CAVACO, Carminda - O turismo e as novas dinâmicas territoriais. Em **Geografia de Portugal: Actividades Económicas e Espaço Geográfico**. Rio de Mouro : Círculos de Leitores e Autores, 2005. ISBN 972-42-3538-6. p. 366–427.

CAVACO, Carminda - Turismo, desenvolvimento regional e local. Em MEDEIROS, ALBERTO CARLOS (Ed.) - **Geografia de Portugal: planeamento e ordenamento do território**. Lisboa : Círculos de Leitores e Autores, 2006. ISBN 972-42-3724-9. p. 400–427.

CAVACO, Carminda - Territórios de turismo. **Revista Turismo e Desenvolvimento**. 20 (2013) 51–67.

CAVACO, Cristina; MARTINS, Célia - Grandes Empreendimentos e Resorts - Dimensões de análise e desafios para o planeamento dos espaços turísticos em áreas costeiras: A Dimensão Forma. Lisboa. 2014).

CAVACO, Cristina; MARTINS, Célia - Urbanização turística nas áreas costeiras em Portugal: O resort como motor de urbanização. Em **A Língua que Habitamos**. Belo Horizonte : Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa, 2017

CAVACO, Cristina Soares - **Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa** [Em linha]. [S.l.] : Faculdade de Arquitectura. Universidade Técnica de Lisboa, 2010 Disponível em WWW:<URL:<http://hdl.handle.net/10400.5/3652>>.

CAVACO, Cristina Soares; MARTINS, Célia Sousa - Grandes Empreendimentos e Resorts - Dimensões de análise e desafios para o planeamento dos espaços turísticos em áreas costeiras: A Dimensão Forma. Lisboa. 2014).

CAZES, G. - **Fondements pour une Geographie du Tourisme et des Loisirs**. [S.l.] : Amphi, Géographie, Bréal, Rosny, 1992

CEMAT - Glossário do desenvolvimento territorial. Lisboa. 2011).

CHOAY, F.; MERLIN, P. - **Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement**. 1. ed. Paris : Presses Universitaires de France, 1988. ISBN 2130413749.

CI - Confidencial Imobiliário: Dossier Imobiliário Turístico. **Newsletter Imobiliária Portuguesa**. Lisboa. 2018).

COELHO, Carlos Dias [Coord] - **Os elementos urbanos, Cadernos Morfologia Urbana: estudos da cidade portuguesa**. 1ª ed. Lisboa : Argumentum, 2013. ISBN 978-972-8479-78-7.

COLTMAN, Michael - **Tourism marketing**. 1ª ed. [S.l.] : Van Nostrand Reinhold, 1989

COMISSARIADO DO TURISMO - Planeamento Turístico do Algarve. Relatório Base. 1966).

CONFEDERAÇÃO DO TURISMO PORTUGUÊS - **Reinventando o Turismo em Portugal**. Lisboa : Confederação do Turismo de Portugal, 2005. ISBN 972-99706-02.

CORDEIRO, I.; BENTO, E.; BRITTO, C. - Turismo e desenvolvimento sustentável: considerações sobre o modelo de resorts no litoral nordeste do Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. 11:3 (2011) 355–369.

CORREIA, Antónia - **Turismo Residencial no Algarve, Um ensaio de quantificação e caracterização, Vol. I**. Faro : [s.n.]

CORREIA, Antónia; MARTINS, Victor - Competitividade e eficiência na indústria do golfe: o caso do Algarve. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**. 7:2004) 85–101.

CORREIA, Paulo - Desenvolvimento Urbano e os Desafios para uma Região Sustentável. Faro. 2013).

COSTA, Carlos - O turismo, recreio e lazer na sociedade de consumo. Em **Espaços e tempos em Geografia: homenagem a António Gama**. Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. ISBN 978-989-26-1348-2. p. 659–675.

COSTA, J.; ET AL. - **Tendências Internacionais em Turismo**. 2ª ed. rev ed. Lisboa : Lidel - Edições Técnicas, Lda, 2004. ISBN 972-757-319-3.

COSTA, João Pedro - **Urbanismo e adaptação às alterações climáticas - as frentes de água**. 1. ed. Lisboa : Livros Horizonte, Lda, 2013. ISBN 978-972-24-1767-9.

CUNHA, Licínio - **Introdução ao Turismo**. 3ª ed. Lisboa : Editorial Verbo, 2007

- CUNHA, Licínio - **Turismo em Portugal: Sucessos e Insucessos**. 1ª ed. Lisboa : Edições Universitárias Lusófonas, 2012. ISBN 978-989-8512-24-6.
- CUNHA, Licínio - **Economia e Política do Turismo**. 1ª ed. Lisboa : Lidel, Edições Técnicas, Lda, 2013. ISBN 9789727579501.
- CUNHA, S.; CUNHA, J. - Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. **Revista de Administração Contemporânea**. 9:2 (2005) 63–79. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552005000600006>.
- DARIN, Michael - The study of urban form in France. **Urban Morphology**. . ISSN 1027-4278. 2:2 (1998) 63–76.
- DESILVEY, C.; EDENSOR, T. - Reckoning with ruins. **Progress in Human Geography**. 4:37 (2013) 465–485. doi: <https://doi.org/10.1177/0309132512462271>.
- Dictionary of Travel, Tourism and Hospitality** - . 3. ed. London : Butterworth-Heinemann publications, 2003. ISBN 0 7506 5650 6.
- DIREÇÃO-GERAL DO TURISMO - O Turismo em 1970 - Continente e Ilhas Adjacentes. Lisboa. 1971).
- DIREÇÃO-GERAL DO TURISMO - O Turismo em 1980 - Continente e Regiões Autónomas. Lisboa. 1981).
- DOMIGUES, Álvaro; TRAVASSO, N. - **Território Casa Comum : morfologias e dinâmicas do território**. 1. ed. Porto : Universidade do Porto, Faculdade de Arquitectura, 2015. ISBN 978-989-8527-07-3.
- DOMINGUES, Álvaro - **Volta a Portugal**. 1. ed. Lisboa : Contraponto, 2017. ISBN 978-989-666-157-1.
- DREDGE, Dianne - Destination place planning and design. **Annals of Tourism Research**. . ISSN 01607383. 26:4 (1999) 772–791. doi: 10.1016/S0160-7383(99)00007-9.
- DREDGE, Dianne - Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management**. . ISSN 02615177. 27:2 (2006) 262–280. doi: 10.1016/j.tourman.2004.10.003.
- DREDGE, Dianne - Place Change and Tourism Development Conflict: Evaluating public interest. **Tourism Management**. 31:1 (2010) 104–112.
- DREDGE, Dianne; JENKINS, John - Destination place identity and regional tourism policy. **Tourism Geographies**. . ISSN 1461-6688. 5:4 (2003) 383–407. doi: 10.1080/1461668032000129137.
- DUWANCHE, Frédéric - Les resorts américains. **Aménagement, Les Cahiers Espaces: Le concept de resort à la française**. Paris. 27 (1992) 13–16.
- EEA - EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY - **Urban sprawl in Europe: The ignored challenge** [Em linha]. Luxembourg : [s.n.] [Consult. 4 abr. 2015]. Disponível em WWW:<URL:https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf/view>.
- ÉQUIPE MIT - La Mise em Tourisme des Lieux: Un Outil de Diagnostic. **Mappemonde**. 57:1 (2000).
- ÉQUIPE MIT - **Tourisme 1 - Lieux Communs**. Éditions B ed. Paris : [s.n.]. ISBN 978-7011-4892-2.
- ESTANQUEIRO, Rossana - **Análise espacial da forma urbana em Sistemas de Informação Geográfica** [Em linha]. [S.l.] : Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2012 Disponível em WWW:<URL:<http://hdl.handle.net/10362/7300>>.
- EUROPEAN UNION - The European Tourism Indicator System: ETIS toolkit for sustainable destination management. Luxembourg. 2016).
- FERNANDES, Sandra; EUSÉBIO, Maria Celeste - Governança para o desenvolvimento sustentável de destinos turísticos. **Revista Turismo & Desenvolvimento**. 21/22:2014) 249–261.
- FERREIRA, Carlos Henriques - Planning the portuguese “Riviera”. The expectations of the touristic-urbanistic developments of “Costa do Sol”: Lisbon-Cascais. Barcelona. 2012) 1–9.
- FERREIRA, José - Usos humanos da natureza: O exemplo da Península de Tróia. Em **Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia**. [S.l.] : Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e

Acção Atelier: Ambiente, 2007

FOUGNIES, Sébastien - L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires. **Noréis - Itinéraires de Lieux Touristiques Littoraux**. 206:1 (2008) 73–88.

FRANÇOIS, H. - **De la station ressource pour le territoire au territoire ressource pour la station : le cas des stations de moyenne montagne périurbaines de Grenoble** [Em linha]. [S.l.] : Institut de Géographie Alpine, 2007 [Consult. 8 set. 2017]. Disponível em WWW:<URL:https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00185781/document>.

FREITAS, Joana; DIAS, João - Turismo de Massas Versus Proteção da Orla Costeira no Algarve: Uma reflexão. **Estudos do Quaternário**. Braga. 14:2016) 114–126.

FREITAS, Tiago - Mutações e Transformações da cidade Balnear em Portugal. Lisboa. 2011).

GALLARZA, Martina G.; SAURA, Irene Gil; GARCÍA, Haydée Calderón - Destination image: Towards a conceptual framework. **Annals of Tourism Research**. . ISSN 01607383. 29:1 (2002) 56–78. doi: 10.1016/S0160-7383(01)00031-7.

GASPAR, J.; SIMÕES, J. M. - Planeamento e Desenvolvimento. Em MEDEIROS, CARLOS ALBERTO (Ed.) - **Geografia de Portugal: Planeamento e Ordenamento do Território**. Lisboa : Círculos de Leitores e Autores, 2006. ISBN 972-42-3538-6. p. 166–257.

GASPAR, J.; SIMÕES, J. M.; BARROSO, S. - Expansão, Reabilitação e Renovação Urbana: Lições de Experiência. Em MEDEIROS, ALBERTO CARLOS (Ed.) - **Geografia de Portugal: Planeamento e ordenamento do território**. 1. ed. Lisboa : Círculos de Leitores e Autores, 2006. ISBN 972-42-3538-6. p. 334–383.

GIBLER, Karen M.; TALTAVULL DE LA PAZ, Paloma; ZAHIROVIC-HERBERT, Velma - Residents' evaluation of advantages and disadvantages of golf community living in Alicante, Spain. **Journal of Housing and the Built Environment**. . ISSN 15737772. 33 (2018) 731–748. doi: 10.1007/s10901-017-9583-0.

GONÇALVES, Eunice - O desenvolvimento dos territórios turísticos: o caso das áreas balneares. Em **Livro de Actas do seminário Investigação em Turismo, 2001**. Lisboa : Instituto de Financiamento e Apoio ao turismo, 2003

GUÉRIN, Jean-Paul; GUMUCHIAN, Hervé - Les aménageurs et l'activité touristique. **Revue de géographie alpine**. 74:1–2 (1986) 197–201. doi: 10.3406/rga.1986.2641.

GUERREIRO, T.; GONÇALVES, A. - Legal and tax competitiveness – Proposition. Estoril. 2018).

GUIMARÃES DE SOUSA, P.; MATHEUS MATIAS, E.; FRAGOSO SELVA, V. - Do turismo residencial aos complexos turísticos imobiliários: A apropriação da zona costeira do nordeste brasileiro pela atividade turística imobiliária. **Ambiente & Sociedade**. XIX:3 (2016) 176–198.

HADJIMICHALIS, Costis - Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis. **European Urban and Regional Studies**. . ISSN 09697764. 3:18 (2011) 254–274. doi: 10.1177/0969776411404873.

HARVEY, David - A Brief History of Neoliberalism. Em (P. INC., ED.). (Ed.) - **A Brief History of Neoliberalism**. New York : Oxford University, 2005. ISBN 9780199283279, 0199283265, 9780199283262, 0199283273

HARVEY, David - The Urban Roots of Financial Crises: Reclaiming the City for Anti-Capitalist Struggle. **Socialist Register**. . ISSN 0081-0606. 48:1 (2012) 1–34.

HATT, Emeline - **Requalifier les stations touristiques contemporaines : Une approche des espaces publics – application à Gourette et Seignosse-Océan** [Em linha]. [S.l.] : Université De Pau et des Pays de L'adour, 2011 [Consult. 6 out. 2016]. Disponível em WWW:<URL:https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/683463/filename/THESE-Emeline.pdf>.

HENRIQUES, Cláudia - **Turismo, Cidade e Cultura - Planeamento e Gestão Sustentável**. Edições Sí ed. Lisboa : [s.n.]. ISBN 972-618-314-6.

- HENRIQUES, Eduardo - Cidade, Destino de Turismo. **Revista da Faculdade de Letras – Geografia**. XIX:2003) 163–171.
- HENRIQUES, João M. - **Da Riviera Portuguesa à Costa do Sol: fundação, desenvolvimento e afirmação de uma estância turística: Cascais, 1850-1930**. Lisboa : Edições Colibri e Câmara Municipal de Cascais, 2011. ISBN 978-989-689-072-8.
- HODGE, Graeme; GREVE, Carsten - Public-private partnerships: Governance scheme or language game? **Australian Journal of Public Administration**. . ISSN 03136647. 69:2010) 8–22. doi: 10.1111/j.1467-8500.2009.00659.x.
- HOF, A.; BLÁZQUEZ-SALOM, M. - The Linkages between Real Estate Tourism and Urban Sprawl in Majorca (Balearic Islands, Spain). **Land**. 2:2013) 252–277.
- HORNILLOS, Mena Javier - **El Modelo Urbanizador “Resort” Análisis, Contexto Y Repercusiones En El Campo De Murcia Y Mar Menor** [Em linha]. [S.l.] : Universidad Politécnica de Cartagena, 2010 [Consult. 15 out. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://repositorio.bib.upct.es/dspace/handle/10317/1609>>.
- HUDSON, Michael - **The Transition from Industrial Capitalism to a Financialized Bubble Economy**. NeAnnandale-on-Hudson, NY : [s.n.]
- HUETE NIEVES, R.; MANTECÓN, A. - Más allá del turismo: Movilidad residencial europea y nuevos núcleos urbanos. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**. 56:2011) 111–128.
- HUETE NIEVES, R.; MANTECÓN TERÁN, A.; MAZÓN MARTÍNEZ, T. - De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial? **Cuadernos de Turismo**. 22:2008) 101–121.
- HUNT, J. - Image as a Factor in Tourism Development. **Journal of Travel Research**. 13:3 (1975) 1–17.
- IORDACHE, C.; CIOCHINĂ, I.; ASANDEI, M. - Clusters – Tourism Activity Increase Competitiveness Support. **Theoretical and Applied Economics**. XVII:5 (2010) 99–112.
- KALYANARAM, G.; KRISHNAN, V. - Deliberate Product Definition: Customizing the Product Definition Process. **Journal of Marketing Research**. . ISSN 00222437. XXXIV:1997) 276–285. doi: 10.2307/3151864.
- KING, Brian; WHITELAW, Paul - Resorts in Australian Tourism: A recipe for confusion? **The Journal of Tourism Studies**. 14:1 (2003) 59–66.
- KITCHIN, Rob; O'CALLAGHAN, Cian; GLEESON, Justin - The new ruins of Ireland? Unfinished estates in the post-celtic tiger era. **International Journal of Urban and Regional Research**. . ISSN 14682427. 3:38 (2014) 1069–1080. doi: 10.1111/1468-2427.12118.
- KNAFOU, Rémy - **Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises : l'aménagement de la montagne à la «française»**. Paris : Masson, 1978
- KNAFOU, Rémy - Turismo e Território: por uma abordagem científica do turismo. Em RODRIGUES, ADYR (Ed.) - **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo : Ed. HUCITEC, 1996. p. 62–74.
- KNAFOU, Rémy *et al.* - Une approche géographique du tourisme. **Espace géographique**. 26:3 (1997) 193–204. doi: <http://dx.doi.org/10.3406/spgeo.1997.1071>.
- KOTLER, Philip; LEVY, Sidney J. - Broadening the Concept of Marketing. **Journal of Marketing**. . ISSN 00222429. 33:1 (1969) 10–15. doi: 10.2307/1248740.
- KPMG GOLF ADVISORY - **Golf Resorts in the European Mediterranean Region: Current Trends and Future Outlook** [Em linha] [Consult. 27 mai. 2018]. Disponível em WWW:<URL:<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/04/golf-resorts-european-mediterranean-region.pdf>>.
- KROPF, Karl - Aspects of urban form. **Urban Morphology**. . ISSN 10274278. 13:2 (2009) 105–120.
- LAMAS, J. - **O Ensino do Urbanismo. Métodos e Pedagogia**. [S.l.] : Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, 1995
- LARKHAM, Peter J. - Urban Morphology and Typology in the United Kingdom. Em (ED), ATTILIO

PETRUCCIOLI (Ed.) - **Typological Process and Design Theory** [Em linha]. Aga Khan P ed. Cambridge, Massachusetts : [s.n.] Disponível em WWW:<URL:http://archnet.org/publications/4251>.

LEBRE, Ana - A urbanística do lazer e do turismo. **Sociedade e Território**. 28 (1998) 23–29.

LEDO, W.; SANTOS, R. - Mapa: Quantos projectos PIN tem o seu concelho? **Jornal de Negócios**. [Em linha] (2017). [Consult. 30 set. 2017]. Disponível em WWW:<URL:https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/mapa-quantos-projectos-pin-tem-o-seu-concelho>.

LEITE, Nathália - Turismo e Território: Um estudo sobre a Turistificação de Portimão (Algarve/Portugal) A partir da geografia do turismo. Lisboa. 2008).

LÉVY, Albert - Formes urbaines et significations : Revisiter la morphologie urbaine. **Espaces et sociétés**. 4:122 (2005) 25–48. doi: 10.3917/esp.122.0025.

LÉVY, Jacques; LUSSAULT, Michel - **Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés**. Paris : Belin, 2003

LIMONAD, Ester - Yes, Nós Temos Bananas!" Praias, Condomínios Fechados, Resorts e Problemas Sócioambientais. **Geographia**. IX:17 (2007) 63–88.

LIU, Jiu; WALL, Geoffrey - Resort Morphology Research: History and Future Perspectives. **Asia Pacific Journal of Tourism Research**. 14:4 (2009) 339–350.

LOBO, Susana - A colonização da linha de costa: da marginal ao «resort». **Journal Architectos**. Lisboa. 2007) 18–25.

LOBO, Susana - Sun, Sand, Sea & Bikini. Arquitectura e turismo: Portugal anos 60. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. 91:2010) 91–106.

LOBO, Susana - Arquitectura e turismo: planos e projectos. As cenografias do lazer na costa portuguesa, da 1.ª república à democracia. 2013).

LÓPEZ, I.; RODRÍGUEZ, E. - Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación. El paroxismo de un caso: el ciclo español de 1995-2007. Em MADRID, O. M. (Ed.) - **Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis**. Madrid : Traficantes de Sueños, 2013. p. 25–75.

LOZATO-GIOTART, J. P. - Les “Neo-Resorts”, Essai d’analyse spatiale. **Aménagement, Les Cahiers Espaces: Le concept de resort à la française**. 27:1992) 17–21.

LUSOTUR, S. A. R. L. - Vilamoura, Antepiano de Urbanização. Lisboa. 1966).

LYNCH, Kevin - **A imagem da cidade**. Edições 70 ed. Lisboa : [s.n.]

MACHADO, Virgílio - **Direito, Turismo e Poder: Os Territórios Turísticos** [Em linha]. [S.l.] : Universidade de Aveiro - Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, 2009 [Consult. 30 out. 2013]. Disponível em WWW:<URL:https://ria.ua.pt/bitstream/10773/1849/1/2009001044.pdf>.

MACHADO, Virgílio; COSTA, Carlos - O Ordenamento Turístico no Direito do Planeamento e Ordenamento do Território. **Revista Turismo & Desenvolvimento**. 12:2009) 97–112.

MAGNAN, Alexandre - **Le tourisme littoral en Méditerranée - Tendances et perspectives face aux changement climatique** [Em linha] [Consult. 17 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id-042009_Magnan.pdf>.

MALTA, P.; EUSÉBIO, C.; COSTA, C. - Onde a Terra se acaba e o mar começa: territórios de turismo e (in)sustentabilidade. **Revista do Centro de Estudos de Direito e Ordenamento , do Urbanismo e do Ambiente**. 1:12 (2009) 75–105. doi: http://dx.doi.org/10.14195/2182-2387_23_4.

MANGIN, D. - **La Ville Franchisée. Formes et Structures de la Ville Contemporaine**. Éditions d ed. Paris : [s.n.]

MARQUES DA COSTA, Eduarda *et al.* - Ordenamento do Território. Em MEDEIROS, CARLOS ALBERTO (Ed.) - **Geografia de Portugal: Planeamento e Ordenamento do Território**. Lisboa : Círculos de Leitores e Autores, 2006. ISBN 972-42-3538-6. p. 258–343.

MARTIN, Daryl - Introduction: Towards a political understanding of new ruins. **International Journal of Urban and Regional Research**. . ISSN 14682427. 3:38 (2014) 1037–1046. doi: 10.1111/1468-2427.12116.

MARTINS, Célia Sousa; CAVACO, Cristina - Portuguese West Coast tourism resorts: an unfinished landscape of territorial liabilities. **European Planning Studies**. . ISSN 0965-4313. 26:1 (2018) 94–114. doi: 10.1080/09654313.2017.1384450.

MARTINS, João - Urbanizando pelo lazer: o caso do Algarve. **Forum Sociológico**. 21:2011) 65–73. doi: 10.4000/sociologico.395.

MARTINS, João - Algarve, da Urbanização Turística à Metropolização Sazonal 1960/2013. Lisboa. 2014) 237.

MARTINS, Licínio - O Procedimento de Instalação de Empreendimentos Turísticos. Em CEDOA/FDUC (Ed.) - **Empreendimentos Turísticos**. Coimbra : Almedina, 2010. p. 119–148.

MATEUS, Augusto - O papel do turismo na reinvenção do crescimento económico em Portugal. Macau. 2017).

MAZÓN, Tomás; ALEDO, Antonio - El dilema del turismo residencial: ¿turismo o desarrollo inmobiliario? **Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas**. 2005) 13–30.

MAZOYER, P. - Le Concept de « resort ». **Aménagement, Les Cahiers Espaces: Le Concept de Resort à La Française**. 27:1992) 8–12.

MAZOYER, P. - Resorts golfiques du sud de la Péninsule Ibérique. **Aménagement, Les Cahiers Espaces: Le Concept de Resort à La Française**. 27:1992) 120–126.

MENDES, Rui; LÁIA, João - «Resorts» em Ponto-Morto. **Jornal Arquitectos n.º 248**. Lisboa. 2013) 179–187.

MESPLIER, A.; BLOC-DURAFFOUR, P. - **Geografía del turismo en el Mundo**. Madrid : Editorial Síntesis, 2000. ISBN 84-7738-784-2.

MILLÁN ESCRICHE, Mercedes - Factores de localización para los nuevos escenarios del turismo residencial en la Región de Murcia. Em MAZÓN, TOMÁS; HUETE, RAQUEL Y MANTECÓN, ALEJANDRO (EDS. .. (Ed.) - **Turismo, urbanización y estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial**. Barcelona : Icaria, 2009. p. 423–438.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO - Plano Estratégico Nacional do Turismo - Horizonte 2013-2015. 2013) 89.

MIOSSEC, J. M. - Un Modèle de l'Espace Géographique. **Espace géographique**. 6:1 (1977) 41–48.

MONTEIRO, Cláudio - Aldeamentos e loteamentos para fins turísticos. **Jornal de Negócios**. [Em linha] (25 jul. 2002). Disponível em WWW:<URL:https://www.jornaldenegocios.pt/opiniaodetalhe/aldeamentos_e_loteamentos_para_fins_turisticos>

MOUDON, Anne - Urban morphology as an emerging interdisciplinary field. **Urban Morphology**. 1:1997) 3–10.

MULLINS, Patrick - Tourism Urbanization. **International Journal of Urban and Regional Research**. 15:1991) 326–342.

MUNICÍPIO DE ÓBIDOS - Plano de Estrutura. 2008).

MUNICÍPIO DE ÓBIDOS - Os aglomerados do concelho de Óbidos - Revisão do PDM de Óbidos. 2011).

MUNICÍPIO DE ÓBIDOS - Alteração ao plano director municipal de Óbidos: relatório e proposta de alteração do regulamento. 2012).

MUNICÍPIO DE ÓBIDOS - Alteração PDM Óbidos - Relatório e Proposta de Alteração do Regulamento.

2012).

NAHRATH, Stéphane; STOCK, Mathis - Urbanité et tourisme : une relation à repenser. **Espaces et sociétés**. 3:151 (2012) 7–14. doi: 10.3917/esp.151.0007.

NEOTURIS CONSULTORIA EM TURISMO - Quantificação da oferta de turismo residencial / 2ª habitação em Portugal. 2012) 15.

NETTO, M.; MIRALDI, J. - Turismo de luxo: A produção do destino e a denegação do social. **Revista Pós Ciências Sociais**. 14:28 (2017) 191–218. doi: <http://dx.doi.org/10.18764/2236-9473.v14n28p191-218>.

NICHOLLS, S.; CROMPTON, J. - Why Do People Choose to Live in Golf Course Communities? **Journal of Park and Recreation Administration**. 23:1 (2005) 37–52.

NIEVES, Huete *et al.* - De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial? **Cuadernos de Turismo**. . ISSN 1139-7861. 2008). doi: 10.4270/ruc.2010216.

NUNES, Flávio; JESUS, Cecília - Projectos pin (potencial interesse nacional): um instrumento para promover o crescimento económico à custa da sustentabilidade ambiental? Em SANTOS, NORBERTO; CUNHA, LICÍNIO (Eds.) - **Trunfos de uma geografia activa: Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia** [Em linha]. Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011 Disponível em WWW:<URL:<https://digitalis.uc.pt/handle/10316.2/30758%3E%0ADOI> Google Scholar BibTex RTF Tagged XML RIS>. ISBN 978-989-26-0244-8. p. 75–83.

NUNES, Maria - Novas Ruínas: O insucesso de projetos imobiliários-turísticos em Portugal e no Brasil. Lisboa. 2019).

O'CALLAGHAN, Cian; BOYLE, Mark; KITCHIN, Rob - Post-politics, crisis, and Ireland's «ghost estates». **Political Geography**. . ISSN 09626298. 42 (2014) 121–133. doi: 10.1016/j.polgeo.2014.07.006.

O'REILLY, Karen - Intra-European migration and the mobility-enclosure dialectic. **Sociology**. . ISSN 00380385. 2007) 277–293. doi: 10.1177/0038038507074974.

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID - **Paisajes Devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis**. Madrid : Editora Tranficientes de Sueños, 2013. ISBN 9788496453746.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - Empreendimentos turísticos e planeamento urbanístico. Em **Temas CEDOUA: Empreendimentos turísticos**. ISBN 978-972-40-4198-8. p. 37–67.

OLIVEIRA, Fernanda Paula - **Notas e Comentários à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial 2015**. Coimbra : Almedina, 2015

OLIVEIRA, P.; ABREU, A. - **Instalação de Empreendimentos Turísticos em Propriedade Plural: «Quid Est?»: algumas reflexões e precisões (im)pertinentes**. Coimbra : [s.n.]. ISBN 978-972-40-5550-3.

OLIVEIRA TAVARES, Fernando A. DE; PEREIRA, Elisabeth T.; MOREIRA, António Carrizo - The portuguese residential real estate market. an evaluation of the last decade. **Panoeconomicus**. . ISSN 1452595X. 6:2014) 739–757. doi: 10.2298/PAN1406739T.

OLIVEIRA, V. - **A evolução das formas urbanas de lisboa e do porto nos séculos XIX e XX**. Universida ed. Porto : [s.n.]. ISBN 978-989-746-008-1.

OLIVEIRA, V.; MARAT-MENDES, T.; PINHO, P. - **O estudo da forma urbana em Portugal**. Porto : Universidade do Porto, 2015. ISBN 9789897460647.

OMT - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO - Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo. 2008).

ORTUÑO PADILLA, Armando; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, María; CIVERA PLANELLES, Sergio - Golf courses and land use patterns in the south-east of Spain. **Land Use Policy**. . ISSN 02648377. 51 (2016) 206–214. doi: 10.1016/j.landusepol.2015.11.006.

PÁLSSON, Gísli - These Are Not Old Ruins: A Heritage of the Hrun. **International Journal of Historical**

Archaeology. . ISSN 10927697. 76 (2012) 559–576. doi: 10.1007/s10761-012-0189-7.

PANERAI, Philippe; DEPAULE, Jean-Charles; DEMORGON, Marcelle - **Analyse urbaine**. Marseille : Éditions Parenthèses, 1999. ISBN 2-86364-603-6.

PARDAL, Sara - **Repensar o Turismo e o Território no Oeste: Os Impactos da Crise Económico-Financeira**. [S.l.] : Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2012

PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo; COSTA LOBO, Manuel - **Normas Urbanísticas - Volume II Desenho Urbano, apreciação de planose perímetros urbanos**. 2ª ed. ed. [S.l.] : Direcção-Geral do Ordenamento do Território, Universidade Técnica de Lisboa, 1998. ISBN 972-8139-04-7.

PARDAL, Sidónio; COSTA LOBO, Manuel; CORREIA, Paulo - **Normas Urbanísticas - Volume IV Planeamento Integrado do Território, Elementos de Teoria Crítica**. Direcção-G ed. Lisboa : [s.n.]. ISBN 972-8139-05-5.

PATULEIA, Mafalda - O Turismo Residencial: Contributos Conceptuais para a sua Análise. **International Business and Academics Review**. 160:2011) 151–163.

PATULEIA, Mafalda - O turismo residencial e os resorts integrados no Pólo de desenvolvimento turístico do Oeste: estratégias de desenvolvimento. **Dos Algarves**. 20:2011) 4–22.

PATULEIA, Mafalda - **O Turismo Residencial, os Resorts Integrados e as Motivações: o caso do Polo de Desenvolvimento Turístico do Oeste** [Em linha]. [S.l.] : Universidade do Algarve, 2012 [Consult. 6 mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/6840>>.

PEREIRA, Paulo; WEMANS, Laura - **Portugal and the Global Financial Crisis – short-sighted politics, deteriorating public finances and the bailout imperative**. Lisbon : [s.n.]

PINA, Paulo - **Portugal: O Turismo no século XX**. Lucíus ed. Lisboa : [s.n.]

PINTO-CORREIA; D'ABREU, Cancela; OLIVEIRA - **Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal Continental**. Lisboa : Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2001

PIRES, Gonçalo - Renovação, reestruturação e regularização de empreendimentos turísticos. Faro. 2016).

PLOG, S. C. - Why destinations areas rise and fall in popularity. **Cornell Hotel and Restaurant Association Quarterly**. 13:1973) 6–13.

POPE, Albert - Terminal Distribution. Em SEGAL, RAFI; VERBAKEL, ELS (Eds.) - **Cities of Dispersal, Architectural Design**. London. [S.l.] : Wiley, 2008

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João - **Política Urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades**. 4ª ed. ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. ISBN 978-972-31-1061-6.

PRACA, F. (Coord. .. - Guia Orientador: Abordagem ao Setor do Turismo na Revisão do PDM. Lisboa. 2015).

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO - **Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967**. Lisboa : [s.n.]

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO - **III Plano de Fomento para 1968-1973**,. Lisboa : [s.n.]

PRIDEAUX, Bruce - **Resort Destinations: evolution, management and development**. Elsevier L ed. [S.l.] : Elsevier Ltd., 2009. ISBN 978-0-7506-5753-2.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van - **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. ISBN 9726622751.

REGIÃO DE TURISMO DO ALGARVE - Plano de Marketing Estratégico para o Turismo do Algarve 2015-2018. Faro. 2014).

Revista Vida Imobiliária - 2017) Ed.208.

RIBEIRO, Orlando - **Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico**. 7ª ed. Lisboa : Livraria Sá da Costa Editora, 1998

ROCA, M. N.; ROCA, Z.; OLIVEIRA, J. .. - Expansão das segundas residências em Portugal. Em **15º Congresso da APRD – Redes e Desenvolvimento Regional**

RODRIGUES, F.; DANTAS, E. - Resorts no nordeste brasileiro: Da inserção ao discurso empresarial verde no porto das dunas. **Revista Geosaberes**. 8:15 (2017) 2–20.

RODRIGUES, L. - **Manual de Crimes Urbanísticos**. 1. ed. Lisboa : Guerra e Paz, Editores, 2011. ISBN 978-989-702-020-9.

ROSA, Sérgio; TAVARES, Marina - A recente expansão dos resorts no Brasil. **BNDES Setorial**. 16:2002) 85–104.

ROYO, Sebastián - After the fiesta: The Spanish economy meets the global financial crisis. **South European Society and Politics**. . ISSN 13608746. 1:14 (2009) 19–34. doi: 10.1080/13608740902995828.

SABATÉ BEL, Joaquín - Turismo, paisaje y urbanismo: un diálogo necesario. **ACE: Architecture, City and Environment**. 9:25 (2013) 229–278. doi: 10.5821/ace.9.25.3627.

SABATÉ BEL, Joaquín - Turismo, paisaje y terrazas de cultivo. **QRU: Quaderns de Recerca en Urbanisme**. 5/6:2015) 44–61.

SANTOS, José; ESPERANÇA, Eduardo - **Turismo residencial. Modos de estar noutro lugar**. 1. ed. Lisboa : Edições Colibri, 2011. ISBN 978-989-689-164-0.

SARASA, Andrés - Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador «resort» en la región de Murcia. **Cuadernos de Turismo**. 14 (2004) 7–65.

SCHULZ-DORNBURG, J. - **Ruinass Modernas: Una topografía de lucro**. 3th ed. ed. Barcelona : Àmbit Serviciis Editoriales, S.A., 2012

SECRETARIADO NACIONAL DA INFORMAÇÃO - Développement du Tourisme au Portugal: Rapport D'Expertise. 1962).

SILVA, Francisco; UMBELINO, Jorge - **Planeamento e desenvolvimento turístico**. Lisboa : Lidel, Edições Técnicas, Lda, 2017. ISBN 978-989-752-230-7.

SMITH, J.; STEPHEN, L. - The tourism product. **Annals of Tourism Research**. . ISSN 01607383. 21:3 (1994) 582–595. doi: 10.1016/0160-7383(94)90121-X.

SOUSA, Ricardo - Competitividade de Portugal da atração de residentes. Em CÂMARA, A. [ET AL. .. (Ed.) - **Portugal – Estratégia e Ação**. Évora : Caminho das Palavras, 2017. ISBN 978-9898784-45-2

STOCK, M. (Coord) *et al.* - **Le tourisme. Acteurs, lieux et enjeux**. Paris : [s.n.]. ISBN 978-2-7011-37131.

STOCK, M. E Lucas - La double révolution urbaine du tourisme. **Espaces et sociétés**. 12:151 (2012) 15–30. doi: <http://dx.doi.org/10.3917/esp.151.0015>.

STOCK, Mathis - Les sociétés à individus mobiles : vers un nouveau mode d'habiter ? **EspacesTemps.net**. 2005).

STOCK, Mathis; ANTONESCU, Andreea - **Tourisme et mondialisation : problèmes conceptuels et méthodologiques** (Relatório n.Working Paper N° 5).

SWEETING, J.; BRUNER, A.; A., Rosenfeld. - **The Green Host Effect: An Integrated Approach to Sustainable Tourism and Resort Development**. [S.l.] : Conservation International, 1999

TAVARES, F. O.; MOREIRA, A. C.; PEREIRA, E. T. - Avaliação imobiliária sob a perspectiva das externalidades: uma revisão da literatura. **Revista Universo Contábil**. 6:3 (2010) 96–113. doi: 10.4270/ruc.2010324.

THEOBALD, William (Ed. .. - **Turismo Global**. 2ª ed. ed. São Paulo : Editora Senac, 2002

TREVERTON, G. - **Dividing divided states**. Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2014

TUCKER, K.; SUNDBERG, M. - **International Trade in Services**. Routledge ed. London : [s.n.]

TURISBEL, Empreendimentos Turísticos S. A. - Plano Director de Urbanização Bom Sucesso. [s.d.]).

TURISMO DE PORTUGAL I.P. - **10 Produtos estratégicos para o desenvolvimento do turismo em**

Portugal - Resorts integrados e turismo residencial. Lisboa : [s.n.]

TURISMO DE PORTUGAL I.P. - **10 Produtos estratégicos para o desenvolvimento do turismo em Portugal - Golfe.** Lisboa : [s.n.]

TURISMO DE PORTUGAL I.P. - **Plano Estratégico Nacional do Turismo para o desenvolvimento do turismo em Portugal.** Lisboa : [s.n.]

TURISMO DE PORTUGAL I.P. - Plano Estratégico Nacional do Turismo Para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal - Síntese. **Ministério da economia e da inovação.** 2008).

TURISMO DE PORTUGAL I.P. - **Estratégia Turismo 2027.** 2017).

UMBELINO, Jorge - Turismo e Ambiente: uma união com justa causa. Em **Actas do Colóquio Turismo e Ambiente.** Lisboa : Ordem dos Advogados e Escola Superior de Turismo e Hotelaria do Estoril, 2003

UNEP - Sustainable Coastal Tourism: An integrated planning and management approach. Paris. 2009).

UNEP - **Sustainable Coastal Tourism / An integrated planning and management approach.** Paris : [s.n.]

UNITED NATIONS; UNWTO - International Recommendations for Tourism Statistics 2008. New York. 2010) 145.

VERA, J. Fernand. Et Al. - **Análisis Territorial del Turismo.** Barcelona : [s.n.]

VIDA ECONÓMICA - Suplemento Turismo & Resorts. **Vida Económica.** (2009). .

VIEIRA, Cristina Siza - Propriedade Plural e Gestão de Empreendimentos Turísticos. Em CEDOA/FDUC (Ed.) - **Empreendimentos Turísticos.** Coimbra : Almedina, 2010. ISBN 798-972-40-4198-8. p. 171–193.

VIEIRA, João Martins - **Planeamento e Ordenamento Territorial do turismo. Uma Perspectiva estratégica.** Lisboa : Editorial Verbo, 2007. ISBN 978-972-22-2610-3.

VILLAR LAMAS, A.; FERNÁNDEZ TABALES, A. - Diagnóstico y perspectiva territorial del golf en Andalucía: entre la cualificación turística y el desarrollismo inmobiliario. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.** 62:2013) 357–378.

VLÉS, Vincent - **Le projet de station touristique - Contribution des sciences de l'aménagement aux méthodes de planification touristique** [Em linha]. Bordeaux : Pressac: Presses-Universitaires de Bordeaux, 1996 [Consult. 16 out. 2013]. Disponível em WWW:<URL:http://hal.inria.fr/docs/00/69/49/99/PDF/Le_projet_de_station_touristique.pdf>. ISBN 2-86781-184-8.

VLÉS, Vincent; BOUNEAU, Christophe - **Stations en Tension.** Bruxelles : P.I.E. Peter Lang S.A., 2016

WARNES, Anthony M.; WILLIAMS, Allan - Older migrants in Europe: A new focus for migration studies. **Journal of Ethnic and Migration Studies.** . ISSN 1369183X. 32:8 (2006) 1257–1281. doi: 10.1080/13691830600927617.

WHITEHAND, J. - Morfologia urbana Britânica: a tradição Conzeniana. **Revista de Morfologia Urbana.** 1:2013) 45–52.

WILLIAMS, Allan M.; HALL, C. Michael - Tourism and migration: New relationships between production and consumption. **Tourism Geographies.** . ISSN 14701340. 2:1 (2000) 5–27. doi: 10.1080/146166800363420.

WORLD TOURISM ORGANIZATION - UNWTO Tourism Highlights, 2018. Madrid. 2018). doi: <https://doi.org/10.18111/9789284419876>.

YIN, Robert K. - **Case Study Research–Design and Methods.** 2nd. ed. London : [s.n.]. ISBN 0-8039-5662-2.

DIPLOMAS LEGAIS BIBLIOGRAFIA GERAL

TURISMO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 2073 (Exercício da indústria hoteleira e similares). Diário do Governo n.º 286/1954, Série I de 1954-12-23, pp. 1619 – 1621;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO - Secretaria de Estado da Informação e Turismo, Decreto-Lei n.º 49399 (Exercício da indústria hoteleira e similares). Diário do Governo n.º 275/1969, Série I de 1969-11-24, pp. 1656 – 1664;

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E TURISMO - SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO, Decreto Regulamentar n.º 14/78 (Regulamenta os meios complementares de alojamento turístico). Diário da República n.º 109/1978, 1º Suplemento, Série I de 1978-05-12, pp.870-(1) a 870(6);

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E TURISMO - SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO - GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO, Despacho Normativo n.º 88/79 (Declaração de utilidade turística dos aldeamentos e apartamentos turísticos). Diário da República n.º 95/1979, Série I de 1979-04-24, pp. 749-750.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO PLANO E DO COMÉRCIO E TURISMO, Decreto-Lei n.º 423/83 (Define utilidade turística e estabelece os princípios e requisitos necessários para a sua concessão). Diário da República n.º 279/1983, Série I de 1983-12-05, pp. 3961 – 3965;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS - SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO, Decreto-Lei n.º 328/86 (Normas respeitantes ao aproveitamento dos recursos turísticos e ao exercício da indústria hoteleira e similar). Diário da República n.º 225/1986, Série I de 1986-09-30, pp. 2784-2798;

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E TURISMO, Decreto Regulamentar n.º 8/89 (Regulamento dos Empreendimentos Turísticos). Diário da República n.º 67/1989, Série I de 1989-03-21, pp. 1170 – 1210;

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E TURISMO, Despacho Normativo n.º 9/95 (enquadramento dos projectos de natureza estruturante no âmbito da actividade turística). Diário da República n.º 40/1995, Série I-B de 1995-02-16, pp. 992 – 994;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto-Lei n.º 167/97 (Aprova o regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos turísticos). Diário da República n.º 152/1997, Série I-A de 1997-07-04, pp. 3264 – 3280;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto Regulamentar n.º 34/97 (Regula os meios complementares de alojamento). Diário da República n.º 215/1997, Série I-B de 1997-09-17, pp. 5007-5021;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto Regulamentar n.º 34/97 (Regula os estabelecimentos hoteleiros). Diário da República n.º 222/1997, Série I-B de 1997-09-25, pp. 5279 – 5296;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto Regulamentar n.º 14/99 (Meios complementares de alojamento). Diário da República n.º 189/1999, Série I-B de 1999-08-14, pp. 5373 – 5396.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto Regulamentar n.º 20/99 (Regula conjuntos turísticos). Diário da República n.º 214/1999, Série I-B de 1999-09-13, pp. 6284-6290;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007 (Aprova os objectivos e principais linhas de desenvolvimento do Plano Estratégico Nacional de Turismo). Diário da República n.º 67/2007, Série I de 2007-04-04, pp. 2166 – 2174;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO, Decreto-Lei n.º 39/2008 (Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos). Diário da República n.º 48/2008, Série I de 2008-03-07, pp.1440-1456;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO, Decreto-Lei n.º 191/2009 (Bases das políticas públicas de turismo). Diário da República n.º 158/2009, Série I de 2009-08-17, pp. 5336-5341;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013 (Aprova o Plano Estratégico Nacional para o Turismo para o desenvolvimento do turismo no período 2013 – 2015). Diário da República n.º 74/2013, Série I de 2013-04-16, pp. 2170 – 2202.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DA INOVAÇÃO, Decreto-Lei n.º 228/2009 (primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 39/2008). Diário da República n.º 178/2009, Série I de 2009-09-14, pp. 6287 – 6306;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto-Lei n.º 15/2014 (segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 39/2008, de 07.03). Diário da República n.º 16/2014, Série I de 2014-01-23, pp.480-505;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto-Lei n.º 128/2014 (regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local). Diário da República n.º 166/2014, Série I de 2014-08-29, pp.4570-4577;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto-Lei n.º 186/2015 (quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 39/2008, de 07.03). Diário da República n.º 172/2015, Série I de 2015-09-03, pp.6947-6982;

ECONOMIA, Decreto-Lei n.º 80/2017 (Licenciamentos Turísticos+ Simples, alterando o Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos). Diário da República n.º 125/2017, Série I de 2017-06-30, pp. 3315 – 3338;

SOLOS, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS E COMUNICAÇÕES - GABINETE DO MINISTRO, Decreto-Lei n.º 35931 (Anteplanos de urbanização). Diário do Governo n.º 250/1946, Série I de 1946-11-04, pp. 1045 – 1045;

MINISTÉRIOS DO INTERIOR E DAS OBRAS PÚBLICAS, Decreto-Lei n.º 46673 (Operações de loteamento urbano). Diário do Governo n.º 271/1965, Série I de 1965-11-29, pp. 1560 – 1562;

MINISTÉRIOS DA MARINHA E DAS OBRAS PÚBLICAS, Decreto-Lei n.º 468/71 (Domínio público hídrico). Diário do Governo n.º 260/1971, Série I de 1971-11-05, pp. 1674 – 1680;

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DO AMBIENTE, Decreto-Lei n.º 162/75 (Reserva do Sapal de Castro Marim-Vila Real de Santo António). Diário do Governo n.º 73/1975, Série I de 1975-03-27.

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, URBANISMO E CONSTRUÇÃO - GABINETE DO MINISTRO, Decreto-Lei n.º 794/76 (Política de solos). Diário da República n.º 259/1976, Série I de 1976-11-05, pp. 2517 – 2524;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E MINISTÉRIOS DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, DA JUSTIÇA, DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DA QUALIDADE DE VIDA, Decreto-Lei n.º 400/84 (novo regime jurídico das operações de loteamento urbano). Diário da República n.º 301/1984, Série I de 1984-12-31, pp. 3946-3960;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 11/87 (Lei de Bases do Ambiente). Diário da República n.º 81/1987, Série I de 1987-04-07, pp.1386 – 1397;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 373/87 (Parque Natural da Ria Formosa). Diário da República n.º 282/1987, Série I de 1987-12-09, pp. 4257 – 4263;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 241/88 (Área de paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina). Diário da República n.º 155/1988, Série I de 1988-07-07, pp. 2781-2792;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 69/90. (regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território) Diário da República n.º 51/1990, Série I de 1990-03-02, pp. 880 – 887;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO. Decreto-Lei n.º 93/90 (Reserva Ecológica Nacional). Diário da República n.º 65/1990, Série I de 1990-03-19, pp. 1350 – 1354;

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, Decreto-Lei n.º 186/90 (avaliação de impacto ambiental). Diário da República n.º 130/1990, Série I de 1990-06-06, pp. 2462 – 2465;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 302/90 (Regime de gestão urbanístico do litoral). Diário da República n.º 223/1990, Série I de 1990-09-26, pp. 3982 – 3984;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto Regulamentar n.º 11/91 (Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROT-Algarve). Diário da República n.º 67/1991, Série I-B de 1991-03-21, pp. 1498 – 1508;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 445/91(Aprova o regime de licenciamento de obras particulares). Diário da República n.º 267/1991, Série I-A de 1991-11-20, pp. 5996 – 6010;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 448/91 (Aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos. Revoga o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro). Diário da República n.º 275/1991, Série I-A de 1991-11-29, pp. 6240 – 6254;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto Regulamentar n.º 26/93 (Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano). Diário da República n.º 201/1993, Série I-B de 1993-08-27, pp. 4538 – 4551;

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, Decreto-Lei n.º 309/93 (Regulamenta a elaboração e a aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira). Diário da República n.º 206/1993, Série I-A de 1993-09-02, pp. 4626 – 4631;

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto Regulamentar n.º 32/93 (uso, ocupação e transformação do solo na orla litoral entre São Martinho do Porto e a lagoa de Óbidos). Diário da República n.º 242/1993, Série I-B de 1993-10-15, pp. 5816 – 5821;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/96 (Plano Director Municipal de Óbidos). Diário da República n.º 276/1996, Série I-B de 1996-11-28, pp. 4296 – 4313;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 48/98 (bases da política de ordenamento do território e de urbanismo). Diário da República n.º 184/1998, Série I-A de 1998-08-11, pp. 3869 – 3875;

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 380/99 (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). Diário da República n.º 222/1999, Série I-A de 1999-09-22, pp. 6590 – 6622;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2000 (Ratifica o Plano de Urbanização de Tróia). Diário da República n.º 107/2000, Série I-B de 2000-05-09, pp. 2013 – 2021;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2002 (Aprova o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) de Alcobça-Mafra). Diário da República n.º 14/2002, Série I-B de 2002-01-17, pp.330-358;

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Decreto-Lei n.º 197/2005 (Regime jurídico da avaliação de impacte ambiental). Diário da República n.º 214/2005, Série I-A de 2005-11-08, pp. 6411 – 6439;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros n.º 159/2006 (Ratifica a alteração do Plano de Urbanização de Turisbel/Casalito, no município de Óbidos). Diário da República n.º 230/2006, Série I de 2006-11-29, pp. 8122 – 8128.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007 (Aprova a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve). Diário da República n.º 149/2007, Série I de 2007-08-03, pp. 4933 – 5021;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2009 (Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território para a Região do Oeste e Vale do Tejo). Diário da República n.º 151/2009, 1º Suplemento, Série I de 2009-08-06, 5118-(2) a 5118-(157);

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009 (Aprova a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira). Diário da República n.º 174/2009, Série I de 2009-09-08, pp. 6056 – 6088;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010 (Aprova a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas). Diário da República n.º 64/2010, Série I de 2010-04-01, pp. 1090 – 1106;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010 (Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo). Diário da República n.º 148/2010, Série I de 2010-08-02, pp. 2962 – 3129;

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 159/2012 (planos de ordenamento da orla costeira). Diário da República n.º 142/2012, Série I de 2012-07-24, pp. 3881 – 3890;

MUNICÍPIO DE ÓBIDOS, Aviso n.º 7804/2013 (Alteração do PDM de Óbidos na área do Bom Sucesso). Diário da República n.º 114/2013, Série II de 2013-06-17, pp. 19334 – 19353;

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, Decreto-Lei n.º 151-B/2013 (Regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA). Diário da República n.º 211/2013, 2º Suplemento, Série I de 2013-10-31.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 31/2014 (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo). Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30, pp. 2988 – 3003;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 19/2014 (Bases da política de ambiente). Diário da República n.º 73/2014, Série I de 2014-04-14, pp. 2400 – 2404;

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA, Decreto-Lei n.º 136/2014 (décima terceira alteração do RJUE). Diário da República n.º 173/2014, Série I de 2014-09-09, pp. 4809 – 4860.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA, Decreto-Lei n.º 80/2015 (Revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). Diário da República n.º 93/2015, Série I de 2015-05-14, pp. 2469 – 2512;

AMBIENTE, Decreto-Lei n.º 152-B/2017 (Regime jurídico da avaliação de impacte ambiental). Diário da República n.º 236/2017, 1º Suplemento, Série I de 2017-12-11; 6584-(12) a 6584-(52);

OUTROS

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2000 (projecto de investimento a realizar na península de Tróia). Diário da República n.º 106/2000, Série I-B de 2000-05-08, pp. 1916 – 1937;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005 (Sistema de Reconhecimento e Acompanhamento dos Projectos de Potencial Interesse Nacional (PIN)). Diário da República n.º 100/2005, Série I-B de 2005-05-24, PP. 3518 – 3520.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Decreto-Lei n.º 249/2009 (Código Fiscal do Investimento – ERNH). Diário da República n.º 185/2009, Série I de 2009-09-23, pp. 6774 – 6783;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 29/2012 (Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional). Diário da República n.º 154/2012, Série I de 2012-08-09, pp. 4191 – 4256;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 50/2012 (Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais). Diário da República n.º 169/2012, Série I de 2012-08-31, pp.4933-4944;

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 75/2013 (Regime jurídico das autarquias locais). Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12, p. 5688 – 5724;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Decreto-Lei n.º 154/2013 (Investimento e da Comissão Permanente de Apoio ao Investidor). Diário da República n.º 214/2013, Série I de 2013-11-05, PP. 6361 – 6371;

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Decreto-Lei n.º 111/2018 (Programa de Captação de Investimento para o Interior (PC2II)). Diário da República n.º 238/2018, Série I de 2018-12-11, pp. 5733 – 5735.

FONTES ELETRÓNICAS (SÍTIOS NA WEB)

Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal	WWW.PORTUGALGLOBAL.PT/
Agência Portuguesa do Ambiente	WWW.APAMBIENTE.PT.
Associação de Proprietários na Praia d'el Rey	HTTPS://WWW.YOURPDR.ORG
Associação Portuguesa de Resorts	WWW.APR.COM
Biblioteca Nacional de Portugal	WWW.BNPORTUGAL.GOV.PT
Bom Sucesso Resort	WWW.BOMSUCCESSO.COM.PT
Confederação do Turismo de Portugal	HTTPS://CTP.ORG.PT/
Compete - Programa Operacional Fatores de Competitividade	HTTP://WWW.POFC.QREN.PT
Conselho Nacional da Indústria do Golfe	WWW.CNIG.PT/PT/
Direção-Geral do Território	WWW.DGTERRITORIO.PT
Diário da República Eletrónico	HTTPS://DRE.PT/
Gazeta das Caldas	HTTPS://GAZETACALDAS.COM/
Google Earth	HTTP://EARTH.GOOGLE.COM/
IAPMEI	HTTPS://WWW.IAPMEI.PT/
Idealista/News	HTTPS://WWW.IDEALISTA.PT/NEWS/
Instituto Nacional de Estatística	WWW.INE.PT
Jornal Dinheiro Vivo	WWW.DINHEIROVIVO.PT
Jornal Observador	HTTPS://OBSERVADOR.PT/
Living in Portugal	WWW.LIVINGINPORTUGAL.COM/PT/
Município de Óbidos	HTTPS://WWW.CM-OBIDOS.PT/
Óbidos Turismo	WWW.OBIDOS.PT
Pestana Tróia Eco-Resort & Residences	WWW.PESTANATROIA.COM/PT/
Plataforma Defender o Bom Sucesso	HTTPS://PT-FACEBOOK.COM/GROUPS/DEFENDERBOMSUCCESSO/
Praia d'el rey Golf & Beach Resort	HTTPS://WWW.PRAIA-DEL-REY.COM
Pordata	WWW.PORDATA.PT
Portal da Habitação	WWW.PORTALDAHABITACAO.PT
Portugal Residencial	WWW.PORTUGALRESIDENTIAL.COM
Quinta do Lago	HTTPS://WWW.QUINTADOLAGO.COM/PT/
Quintas de Óbidos	HTTP://WWW.QDO.PT/
Recreio D'Andorinha Senior Resort	WWW.RECREIODANDORINHA.SOCIAL/

Ride Surf Resort	WWW.RIDESURFRESORT.COM/
Royal Óbidos SPA & Golf Resort	HTTPS://WWW.ROYALOBIDOS.COM/HOME
RTP/Notícias	WWW.RTP.PT
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	WWW.SEF.PT
SIGTUR – Sistema de Informação Geográfica do Turismo – Turismo de Portugal, IP.	HTTPS://SIGTUR.TURISMODEPORTUGAL.PT/
Sistema de Informação sobre Avaliação de Impacte Ambiental	HTTP://SIAIA.APAMBIENTE.PT/
SNIT – Sistema Nacional de Informação Geográfica	WWW.DGTERRITORIO.PT/SISTEMAS_DE_INFORMACAO/SNIT
TravelBI by Turismo de Portugal, IP.	WWW.TURISMODEPORTUGAL.PT
Tróia Resort	WWW.TROIARESORT.PT/
Turismo de Portugal, IP.	WWW.TURISMODEPORTUGAL.PT
Vale do Lobo	WWW.VALEDOLBO.COM/PT/
Vilamoura	WWW.VILAMOURAWORLD.COM/PT/
West Cliffs	WWW.WESTCLIFFS.COM/PT
World Golf Awards	WORLDGOLFAWARDS.COM/
WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO)	WWW2.UNWTO.ORG

